Die Führung in der Gemeindeverwaltung (nach der DGO) - in rechtsvergleichender Darstellung -

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität

zu Münster (Westf.)

vorgelegt von

Heinz Overbeck

Gerichtsreferendar aus Dielingen

Dissertations-Druckerei Heinr. & J. Lechte, Emsdetten (Westf.)

1937

Die Führung in der Gemeindeverwaltung (nach der DGO) - in rechtsvergleichender Darstellung -

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der rechtswissenschaftlichen Doktorwürde

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität

zu Münster (Westf.)

vorgelegt von

Heinz Overbeck

Gerichtsreferendar aus Dielingen

Dissertations-Druckerei Heinr. & J. Lechte, Emsdetten (Westf.)

1937

Referent: Herr Professor Dr. Bühler
Korreferent: Herr Professor Dr. Hugelmann.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsübersicht.

Seite:

A. Einleitung.

Die frühere Zersplitterung des deutschen Gemeinderechts — heute einheitliches Gemeinderecht in Deutschland. Die DGO. als Staatsgrundgesetz. — Vom Wert rechtsvergleichender Betrachtung. 1

B. Hauptteil:

Thema (Die Führung in der Gemeindeverwaltung (nach der DGO.) — in rechtsvergleichender Darstellung —) . . 3

I. Die Berufung der leitenden Gemeindebeamten. . . 3

1. nach der DGO. 3

a) Die Notwendigkeit sorgfältiger Auswahl des Gemeindeleiters. 3

b) Das Berufungsverfahren nach der DGO. im einzelnen — persönliche und sachliche Voraussetzungen für das Amt des Bürgermeisters. 4

2. nach dem italienischen Gemeinderecht. . . . 7

a) Die Grundlagen des italienischen Führerprinzips, die Betonung des Staatsgedankens. . . . 7

b) Die geschichtliche Entwicklung des Amtes des Podestà. 9

c) Die Berufung der leitenden Beamten der Gemeindeverwaltung — persönliche und sachliche Voraussetzungen für das Amt des Podestà. . . . 9

d) Rechtsvergleichende Betrachtung: Zentralismus im italienischen Gemeinderecht bei Berufung und Abberufung der Beamten. Stellung der Gemeinde und der staatstragenden Partei bei der Berufung. — Podestà Staatsbeamter. 11

3. nach dem französischen Gemeinderecht. . . . 14

a) Geschichtliche Entwicklung des französischen Gemeinderechts. 14

b) Die Wahl der leitenden Gemeindebeamten — persönliche und sachliche Voraussetzungen für das Amt des Maire, Amtsdauer usw. 16

c) rechtsvergleichende Betrachtung: Einheitliches Gemeinderecht für alle Gemeinden. Demokratisches Wahlprinzip in Frankreich bisher noch geblieben. Amtsdauer und Möglichkeit der Abberufung des Gemeindeleiters. 18

Seite:

II. Die Stellung des Gemeindeleiters und seiner Beigeordneten. 20

1. Die Stellung des Bürgermeisters nach der DGO. . 20

a) Die Stellung des Bürgermeisters hinsichtlich der Willensbildung und Verwaltung unter der Herrschaft der früheren Gemeindeordnungen. 20

b) Die Beseitigung der Gewaltenteilung in der Gemeindeverwaltung durch die DGO. 21

c) Führerprinzip in der Verwaltung. 22

d) Aufgaben des Bürgermeisters als Führers der Gemeinde; die Vertretung der Gemeinde durch den Bürgermeister. 23

e) Der Bürgermeister als Dienstvorgesetzter. . . 25

f) Die finanzielle Verantwortung des Bürgermeisters. . 26

g) Die Vertretung des Bürgermeisters; die Stellung der Beigeordneten. — Verpflichtungserklärungen. . . 28

h) Bürgermeister und Gemeinderäte; Beiräte. . . 29

2. Die Stellung des Podestà nach dem italienischen Gemeinderecht. 30

a) Das vorfaschistische Gemeinderecht. (Sindaco und Gemeindevertretung) 30

b) Die Führerstellung des Podestà in der Gemeindeverwaltung nach dem neuen italienischen Gemeinderecht. 31

c) Die Aufgaben und Rechte des Podestà im einzelnen. 31

d) Einschränkungen der Führerstellung des Podestà durch das Entscheidungsrecht des Präfekten. . 33

e) Die Vertretung des Podestà; die Beigeordneten. . 34

f) Der Gemeindesekretär. 35

g) Rechtsvergleichende Betrachtung: Organisatorische Gleichbehandlung aller Gemeinden — die verschiedene Gestaltung des Führergedankens im deutschen und italienischen Gemeinderecht. — Haben die italienischen Gemeinden noch Selbstverwaltungsrecht? 35

3. Die Stellung des Maire nach französischem Gemeinderecht. 38

a) Die Stellung des Maire zur Zeit Napoleons I. . 38

b) Die heutige Stellung des Maire; seine Aufgaben im einzelnen. 39

c) Die Kontrolle des Maire durch den Conseil Municipal und durch den Präfekten. 40

Seite:

d) Die Beigeordneten. 41

e) Rechtsvergleichende Betrachtung: Monokratisches Verwaltungssystem in Frankreich — die Führerstellung des deutschen Bürgermeisters, insbesondere auch hinsichtlich der Willensbildung. Kontrolle des Gemeindeleiters durch andere Gemeindeorgane — nach deutschem Recht ausgeschlossen. Amtsdauer und Ehrenamtlichkeit. 41

III. Gemeinderat und Gemeinderäte. 43

1. Die Gemeinderäte nach der DGO. 43

a) Führerräte in der Verwaltung. 43

b) Gemeinderäte und Vertretungskörperschaften nach dem früheren deutschen Gemeinderecht. . . 45

c) Berufung, Zusammensetzung und Dauer des Amtes der Gemeinderäte. 46

d) Die Aufgaben der Gemeinderäte im einzelnen. . 48

2. Die italienische Consulta municipale. 49

a) Die Consulta als Ergänzung zum Führerprinzip. . 49

b) Berufung, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Consulta. 50

c) Die Aufgaben der Consulta im einzelnen. . . 51

d) Rechtsvergleichende Betrachtung: Die Consulta als körperschaftliches Beratungsorgan. Berufung der Mitglieder durch den Staat. 52

3. Der Conseil municipal im französischen Gemeinderecht. 54

a) Der Conseil municipal in der geschichtlichen Entwicklung. 54

b) Zusammensetzung und Aufgaben des Conseil municipal. 54

c) Rechtsvergleichende Betrachtung: Wesensverschiedenheiten zwischen dem Conseil municipal und den deutschen Gemeinderäten. 56

C. Schluß: Der Inhalt des neuen Selbstverwaltungsbegriffs. — Zusammenfassende Schlußbetrachtung. 57

A. Einleitung.

Die frühere Zersplitterung des deutschen Gemeinderechts — heute einheitliches Gemeinderecht in Deutschland. Die DGO als Staatsgrundgesetz. Vom Wert rechtsvergleichender Betrachtung.

Am 30. Januar 1935, dem zweiten Jahrestage der nationalsozialistischen Revolution, ist die deutsche Gemeindeordnung verkündet worden, die am 1. April 1935 in Kraft getreten ist. Mit diesem Gesetze wurde unter eine mehr als hundertjährige Entwicklung des deutschen Gemeinderechts ein Schlußstrich gezogen. Die DGO. setzte zugleich einem Zustand großer Zersplitterung, wie er in Deutschland bis dahin, vor allem aber bis zum Erscheinen des preußischen GVG. vom 15. XII. 33, dem Vorläufer und Vorbild der DGO. in Preußen, geherrscht hatte, ein Ende. Hatte doch bis zu diesem neuen Aufbaugesetze jedes der deutschen Länder sein eigenes Gemeinderecht, das im einzelnen recht unterschiedlich gestaltet war. Allein in Preußen galten bis zum preußischen GVG. 9 verschiedene Städteordnungen und mehrere Landgemeindeordnungen. — Nunmehr gilt für alle deutschen Gemeinden und zwar für die früheren sogen. Landgemeinden wie für die Städte — lediglich für die Hauptstadt Berlin ist durch das Gesetz „Über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt" vom 1. XII. 1936 eine besondere reichsrechtliche Regelung getroffen — ein einheitliches Reichsgemeinderecht. Mit der DGO. ist zugleich, wie es im Vorwort zu diesem Gesetze heißt, ein Grundgesetz des nationalsozialistischen Staates geschaffen. „Auf dem von ihr bereiteten Boden soll sich der Neubau des Reiches vollenden". (Vgl. Vorwort zur DGO.).

Aber nicht nur in der Beseitigung der früher vorhandenen Rechtszersplitterung auf dem Gebiete des Gemeinderechts liegt die Bedeutung des neuen Gesetzes. Es atmet auch einen ganz neuen Geist und entspringt einer neuen Auffassung vom Werte des einzelnen, der Gemeinde, des Staates und Volkes. Die DGO. verwirklicht auf dem Gebiete des Gemeinderechts nationalsozialistisches Gedankengut: Im Aufbau des neuen deutschen Staates nimmt die Gemeinde als volksnächste Verwaltungseinheit eine besonders wichtige Stellung ein. Die Gemeinden haben die Schlüsselstellung zwischen Volk, Staat und Partei inne: Die „Zellen des Staates" werden sie in der amtlichen Begründung zur DGO. genannt. Damit ist ausgedrückt, daß die Gemeinden ihrem Wesen nach Glieder eines

Ganzen, des Staates und Volkes, sind und daß sie nur in dieser ihrer Stellung ein gesundes und kräftiges Eigenleben führen können und sollen, im Rahmen ihrer Zweckbestimmung als Teilgemeinschaften der großen Staats- und Volksgemeinschaft. Durch dieses neue Reichsgesetz werden frühere Gemeindeeinrichtungen und Zustände beseitigt, die ihren Grund in der liberalen, demokratischen Auffassung des 19. Jahrhunderts haben, Zustände, die infolge der verheerenden Parteienwirtschaft und infolge der Auswüchse der Parlamentswirtschaft und der finanziellen und organisatorischen Zerrüttung schließlich die einzelnen Gemeinden selbst wie das gesamte Staatswesen an den Rand des Verderbens brachten. Wie weit diese Entwicklung gegangen war, erhellt schon aus der Tatsache, daß allein in Preußen über 600 Staatskommissare eingesetzt worden waren, während viele Städte sich ihre Zahlungsfähigkeit nur mit Reichs- und Staatshilfe erhalten konnten (vgl. amtliche Begründung zur DGO., Allg. Teil).

Zwei Grundsätze sind es vor allem, die das Wesen der neuen Gemeindeordnung ausmachen. Einmal die Neuordnung des Selbstverwaltungsrechts, das in der amtlichen Begründung zur DGO. den Gemeinden ausdrücklich zuerkannt wird und an dessen Beseitigung nie gedacht war. Der zweite Grundsatz ist das Persönlichkeits- oder Führerprinzip. Und gerade von diesem Grundsatz des Führertums aus hat das Recht der Gemeinden im neuen Deutschland eine einschneidende Änderung erfahren. Mit Einführung des Führerprinzips in das Gemeinwohl ist ein Grundsatz in der Verwaltung der volksnächsten Verwaltungseinheiten, der Gemeinden, verankert worden, der für den Aufbau und die Struktur des neuen Rechts in Übereinstimmung mit der Lehre des Nationalsozialismus' bestimmend ist.

Mit der Anwendung und Auswirkung dieses Führergrundsatzes in der deutschen Gemeindeverwaltung, mit der Führung in der Gemeinde befaßt sich die vorliegende Darstellung. Zugleich soll sie den Blick auch über die Grenzen des deutschen Reiches hinauslenken auf Erscheinungen in der Gestaltung nichtdeutschen Gemeinderechts, bei denen manches gemeinsame oder ähnliche — insbesondere beim italienischen Gemeinderecht — zu einem Vergleiche reizt. Darin liegt der Wert rechtsvergleichender Darstellung, daß wir durch sie zu einer Bestärkung unserer eigenen Rechtsanschauung und Rechtsgestaltung kommen, wo wir Verwandtes finden, — andererseits dort, wo wir auf starke Abweichungen von unserer eigenen Rechtsgestaltung bei der Vergleichung stoßen, entweder Anregungen zur Verbesserung unserer Rechts empfangen oder aber zu größerer Bewußtheit der als gut befundenen eigenen Art, Anschauung und Gestaltung gelangen.

B. Hauptteil.

Die Führung in der Gemeindeverwaltung (nach der DGO) — in rechtsvergleichender Darstellung.

I. Die Berufung der leitenden Gemeindebeamten.

1. Die Berufung nach der DGO.

a) Die Notwendigkeit sorgfältiger Auswahl des Gemeindeleiters.

Unbeschränkt verantwortlicher Leiter der Gemeindeverwaltung ist der Bürgermeister. Er ist zugleich Träger des Selbstverwaltungswillens der Gemeinde und Leiter der Durchführung der Entschließungen. Er vertritt nach außen die Gemeinde organschaftlich (§ 36 DGO.). Seine überragende Stellung in der Gemeindeverwaltung erhellt ferner daraus, daß er Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter ist, und das Recht zu deren Anstellung und Entlassung hat. — Bei einer solchen Machtfülle und Verantwortungslast, die auf dem Bürgermeister ruht, ergibt sich klar, wie notwendig es ist, daß in die Stelle des Leiters der Gemeinde nur solche Persönlichkeiten berufen werden, die den gerade an die Person des Führers zu stellenden hohen Anforderungen gerecht werden. Gerade in diesem Punkte mögen sich in der Praxis hin und wieder Schwierigkeiten ergeben, doch ist zu bedenken, daß schließlich jede Reform in ihren Anfängen Schwierigkeiten begegnete. Daß man sich schon zu Zeiten des Freiherrn vom Stein mit ähnlichen Einwendungen zu befassen hatte — es ging damals um die Reform der Kreisverfassung — geht aus dem Vincke'schen Gutachten[1] vom 4. I. 1808 hervor, in dem es heißt:

„Der vorzüglichste Einwurf, welcher sich gegen die Sache machen läßt, dürfte beruhen in der Unmöglichkeit, sofort in den verschiedenen Kreisen gleich hinlänglich geeignete Subjekte zu finden; aber wenn sie auch nicht gleich ganz vollkommen zu erhalten wären, so darf doch dieses die Einführung nicht hindern. Man müßte ja sonst überall beim Alten beharren, von jeder weitgreifenden Verbesserung abstrahieren, weil jede einzelne auf der Auswahl tüchtiger Männer für die Ausführung beruht, die selten gleich vorhanden sind, oft erst durch die Sache selbst gebildet werden müssen. Ich glaube indessen, daß der Mangel wirklich so groß nicht ist, man identifi-

[1] Zit. nach Surén, RVerwBl. 1935, S. 129. In Anm. angeführte Namen von Verfassern bezeichnen die im Schriftenverzeichnis aufgeführten Autoren.

ziere und personalisiere sich nur immer die Sache. Sollten z. B. 15 Landräte im vorgenannten Oberbarnim'schen Kreise nicht anzutreffen sein unter allen Gutsbesitzern, Domänen- und Gutspächtern, Schulzenhofbesitzern, Predigern, Oberförstern, den Kaufleuten in Wriezen, Freienwalde, Neustadt, Straußberg? Sie werden sich wohl überall finden, wenn man sie nur ernstlich sucht".

Der besonderen Wichtigkeit sorgfältiger Auswahl der leitenden Gemeindebeamten trägt die DGO. durch ein besonderes Verfahren der Berufung Rechnung, bei dem sowohl die Partei, und damit mittelbar die Bürgerschaft, wie der Staat mitwirken. Daß eine Wahl der leitenden Gemeindebeamten, wie sie vor dem Jahre 1933 in Deutschland allgemein vorgesehen war, im neuen Führerstaate nicht mehr stattfinden kann, ergibt sich schon als Folge des im ganzen Staate geltenden Führerprinzips und demgemäß aus der Verantwortung des Bürgermeisters nach oben. Zudem gewährleistet auch die Wahl — sei es durch die Bürgerschaft unmittelbar, sei es durch die von der Bürgerschaft gewählte und diese repräsentierende Vertretungskörperschaft — nicht gerade die Auswahl der besten, da in den meisten Fällen der Bürgermeister in erster Linie nach parteipolitischen Gesichtspunkten und erst in zweiter Linie nach den Maßstäben der Befähigung gewählt wurde. An die Stelle der Wahl ist nach dem neuen Recht der DGO. die Auswahl getreten und zwar kommen dabei Partei, Bürgerschaft und Staat zu Wort entsprechend der Stellung, die die leitenden Gemeindebeamten gegenüber der Partei, der Bürgerschaft und dem Staate innehaben. Denn der Bürgermeister — wie auch die übrigen leitenden Gemeindebeamten — hat dafür zu sorgen, daß sich die Gemeindeverwaltung mit der Partei und deren Ziel in Einklang befindet. (Darauf wird weiter unten noch näher eingegangen werden). Er hat als Leiter der Gemeinde die Angelegenheiten der Bürgerschaft zu regeln und zu vertreten und ist Träger öffentlicher Verwaltung und hat indirekt oder auch direkt[2] staatliche Gewalt auszuüben.

b) Das Berufungsverfahren nach der DGO. im einzelnen .— Persönliche und sachliche Voraussetzungen für das Amt des Bürgermeisters.

Das Berufungsverfahren geht nun in folgender Weise vor sich: Da nicht in jeder Gemeinde unbedingt geeignete Persönlichkeiten für das Amt der leitenden Gemeindebeamten immer vorhanden sein werden, ist im § 41 DGO. vorgesehen, daß die Stellen hauptamtlicher Beigeordneter vor der Besetzung öffentlich ausgeschrieben werden müssen, um so einen möglichst großen Kreis für Bewerbungen zu eröffnen. Ausnahmen von dem Erfordernis öffentlicher Ausschreibung der Stellen sind nur bei besonderer Zulassung durch die zuständige Stelle möglich (§ 41, IV DGO.). Aus der Zahl der bei der

[2] Der Bürgermeister ist in vielen Städten, in denen keine staatlichen Polizeibehörden bestehen, Ortspolizeibehörde.

Gemeinde eingegangenen Bewerbungen schlägt der Beauftragte der NSDAP., die zugleich Repräsentantin der Teil-Volksgemeinschaft, der Bürgerschaft, ist (vgl. Amtl. Begründung zu § 51 DGO.), nach Beratung mit den Gemeinderäten — und, wenn es sich um Beigeordnete handelt, auch mit dem Bürgermeister — in nichtöffentlicher Sitzung der zuständigen Stelle des Staates zur engeren Auswahl bis zu drei Bewerber vor (§ 41, I DGO.). Nachdem die zuständige Behörde des Staates sich mit einem der vorgeschlagenen Bewerber einverstanden erklärt hat, ernennt diesen die Gemeinde, andernfalls sind neue Vorschläge einzureichen. Finden auch diese Vorschläge nicht die Billigung der zuständigen Staatsbehörde — oder aber, wenn innerhalb einer von der zuständigen Behörde bestimmten Frist ein Vorschlag nicht gemacht wird —, so beruft diese den Bewerber von sich aus, den die Gemeinde zu ernennen hat (§ 41, III DGO.). Zuständige Staatsbehörde ist dabei, wenn es sich um Stadtkreise[3] mit mehr als 100 000 Einwohnern handelt, bei Stellen von Bürgermeistern, Ersten Beigeordneten und Stadtkämmerern der Reichsminister des Inneren, bei Stellen anderer Beigeordneter und bei Stellen von Bürgermeistern in den übrigen Stadtkreisen der Reichsstatthalter — bei Stellen von Bürgermeistern und Beigeordneten in kreisangehörigen Städten die obere Aufsichtsbehörde, in den übrigen Gemeinden die Aufsichtsbehörde (§ 41, II DGO.). Dies ist etwas wesentlich anderes als das frühere Recht der Bestätigung der durch das Gemeindeparlament gewählten leitenden Gemeindebeamten seitens der staatlichen Aufsichtsbehörde. Bei der Berufung trifft die staatliche Behörde nach vorangegangener Auswahl durch andere Stellen selbst die letzte Entscheidung, während die „Bestätigung" etwas rein Negatives enthält, nämlich die Erklärung, daß gegen die getroffene Entscheidung keine Bedenken bestehen.

Bedeutsam bei dieser Regelung der Berufung der leitenden Gemeindebeamten nach der DGO. ist gegenüber der Art der Berufung wie sie in dem für die DGO. in wesentlichen Punkten sonst Vorbild gewesenen preußischen GVG. vom 15. 12. 33 vorgesehen ist (vgl. § 34 Pr. GVG.), daß hier die Berufung nicht lediglich Sache des Staates, wenn auch nach Fühlungnahme mit dem Gauleiter der NSDAP., ist. Die Verbundenheit dieser leitenden Gemeindebeamten mit dem Volke soll dadurch gewährleistet werden, daß den Gemeinderäten als ausgewählten Vertretern der Bevölkerung — dem „genossenschaftlichen Element der Selbstverwaltung", wie sie in der amtlichen Einzelbegründung zu § 41 DGO. genannt werden —, beim Vorschlag der Bewerber zur engeren Auswahl eine beratende Mitwirkung gesichert ist. Der Bürgermeister wie auch die anderen leitenden Gemeindebeamten sollen sich nicht als über die Gemeinde gesetzte Staatsbeamte, sondern als in der Gemeinde stehend und aus

[3] Stadtkreise sind in Preußen diejenigen Städte, die keinem Landkreis angehören, sondern selbst einen Kreis für sich bilden. Welche Städte in den außerpreußischen Reichsteilen als „Stadtkreise" gelten, ist in § 11 der 1. DurchVO. zur DGO. vom 22. III. 1935 (RGBl. I, S. 393) unter namentlicher Aufzählung geregelt.

der Gemeinde hervorgegangen, betrachten. Diese Verbundenheit mit der Gemeindebevölkerung soll auch darin zum Ausdruck kommen, daß diese leitenden Beamten von der Gemeinde selbst ernannt werden. Allerdings hat diese letztere Regelung praktisch weniger Bedeutung, da die Gemeinde nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht zur Ernennung der ihr im Berufungsverfahren bestimmten Personen hat[4].

Vor allem aber ist die Mitwirkung der Partei bei dem Berufungsverfahren nach der DGO. gegenüber dem nach dem preuß. GVG. stärker in den Vordergrund geschoben, da der Beauftragte der NSDAP.[5] ein Vorschlagsrecht bekommen hat. Diese Bestimmung dient vor allem dem Zweck, daß nur politisch zuverlässige Beamte in der Gemeinde in die leitenden Stellen einrücken und daß somit die Gleichrichtung der Führung der Gemeindeverwaltung mit den Bestrebungen der Partei als Repräsentantin des Volkes und staatstragender Bewegung sichergestellt ist.

Die hauptamtlichen Bürgermeister und Beigeordneten werden auf 12 Jahre berufen, die ehrenamtlichen dagegen auf 6 Jahre. Nach Ablauf der Amtszeit sind die hauptamtlichen leitenden Gemeindebeamten verpflichtet, weitere 12 Jahre ihr Amt zu führen, wenn die Berufung nicht unter für sie ungünstigen Bedingungen erfolgt. Die Wiederberufung kann auch auf Lebenszeit erfolgen, wenn es die Verfassung der Gemeinde, die sogen. Hauptsatzung, bestimmt (vgl. § 44 DGO.). Vor ihrem Amtsantritt haben die Bürgermeister vor der Aufsichtsbehörde, die Beigeordneten vor dem Bürgermeister, den Diensteid zu leisten. Bürgermeister und Beigeordnete gelangen nun aber mit ihrer Berufung und Ernennung nicht endgültig in ihr Amt. Vielmehr müssen diese Beamten sich erst im sogen. „Probejahr" — eine Einrichtung, die auch schon im preuß. GVG. vorgesehen war —, bewähren. Innerhalb dieses ersten Amtsjahres kann die Berufung der leitenden Gemeindebeamten, der Bürgermeister und der Beigeordneten, jederzeit und ohne Begründung zurückgenommen werden (vgl. § 45 DGO.). Diese scheiden damit aus dem Amte aus, können aber nach Maßgabe besonderer Regelung durch den Reichsinnenminister in ihre frühere Dienststellung zurückkehren, wenn sie aus dieser in die Gemeindeleitung berufen worden waren. Wie bei der Berufung, so ist auch bei der Zurücknahme der Berufung die NSDAP. maßgebend beteiligt, insofern als der Reichsstatthalter und gegebenenfalls der Gauleiter bzw. der Beauftragte der NSDAP. vor der Zurücknahme der Berufung gehört werden muß (vgl. §§ 45, I; 117, II DGO.).

---

[4] vgl. Surén-Loschelder, Komm. z. DGO., Anm. zu § 41 DGO.

[5] Wer Beauftragter der NSDAP. ist, ist in Gemäßheit des § 118 DGO. durch eine Ausführungsverordnung des Stellvertreters des Führers vom 26. 3. 35 geregelt worden. Danach ernennt der Gauleiter für kreisangehörige Gemeinden den Kreisleiter zum Beauftragten, für Stadtkreise ebenfalls den Kreisleiter oder falls mehrere Kreisleiter in einem Stadtkreise vorhanden sind, einen der Kreisleiter. Der Gauleiter kann den Beauftragten mit bindenden Anweisungen für die Erledigung versehen.

Jedoch kann die zuständige Aufsichtsbehörde vor Ablauf des Probejahrs auf die Zurücknahme der Berufung verzichten (§ 45 II DGO.). Beruhigend und klärend für die Betreffenden wirkt sich der Umstand aus, daß eine jederzeitige Zurücknahme der Berufung der Oberbürgermeister der Stadtkreise nach Ablauf des ersten Amtsjahres, wie das preuß. GVG. es gestattete, nach der DGO. nicht mehr möglich ist. Vielmehr richtet sich nach dem Probejahr eine etwaige Abberufung nur nach den Vorschriften des allgemeinen Beamtenrechts.

Der verantwortliche Leiter der Gemeinde führt normalerweise in Stadt- wie in Landgemeinden den Titel „Bürgermeister", in Stadtkreisen führt er die Amtsbezeichnung „Oberbürgermeister". Für ländliche Gemeinden, d. h. also Gemeinden, die nicht Städte sind, kann der Reichsminister des Innern an Stelle der Amtsbezeichnung „Bürgermeister" andere herkömmliche Amtsbezeichnungen wie „Ortsvorsteher", „Gemeindeschulze" usw. vorschreiben (vgl. § 119 Nr. 3 DGO.). Während nun der Bürgermeister in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern grundsätzlich ehrenamtlich tätig ist und nur, wenn es die Hauptsatzung bestimmt, hauptamtlich sein Amt verwaltet, muß in den Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern ein hauptamtlicher und damit besoldeter Beamter Bürgermeister sein (vgl. § 39 DGO.). Ebenso ist es in Stadtkreisen, wenn nicht schon ein hauptamtlicher Beigeordneter vorhanden ist. (§ 40 DGO.). Soweit der Bürgermeister ehrenamtlich tätig ist, hat er gemäß § 27 DGO. neben dem Anspruch auf Ersatz seiner Auslagen nur die Möglichkeit, eine von der Gemeinde durch die Hauptsatzung bewilligte angemessene Aufwandsentschädigung zu erhalten. —

Zum Amte des ehrenamtlichen Bürgermeisters ist grundsätzlich jeder unbescholtene Reichsbürger, der die allgemeinen Voraussetzungen für einen Staatsbeamten erfüllt, fähig, jedoch muß ein hauptamtlich angestellter Bürgermeister oder Erster Beigeordneter grundsätzlich entweder die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst haben[6]. Bemerkenswert ist schließlich hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen die Neuerung, die nach manchen schlechten Erfahrungen der früheren Zeit sich als sehr notwendig und nützlich erwiesen hat, nämlich daß Bürgermeister und Beigeordnete miteinander nicht bis zum dritten Grade verwandt oder verschwägert sein dürfen. Hierdurch soll einer sogen. Vetternwirtschaft vorgebeugt werden.

2. Die Berufung der leitenden Gemeindebeamten nach dem italienischen Gemeinderecht.

a) Die Grundlagen des italienischen Führerprinzips — die Betonung des Staatsgedankens.

Wenn nun im folgenden die Art der Berufung des Bürgermeisters nach dem italienischen Gemeinderecht dargestellt und einer

[6] Vgl. § 40 DGO. Von diesem Grundsatz kann jedoch die Aufsichtsbehörde Ausnahmen zulassen.

rechtsvergleichenden Betrachtung unterzogen werden soll, so sind vor Behandlung des italienischen Rechts im einzelnen einige grundsätzliche Bemerkungen über das faschistische Recht zum besseren Verständnis erforderlich.

Der Faschismus hat seine eigene Lehre vom Staat entwickelt, „eine Lehre, die absichtlich sich jeder universellen oder gar kosmopolitischen Voraussetzung enthält, um immer wieder allen Nachdruck auf die faschistischen, italienischen, katholischen Werte der lateinischen Kultur zu legen"[7]. Eine Verallgemeinerung im Sinne wissenschaftlicher Untersuchung ist daher nicht ohne weiteres möglich.

Im Mittelpunkt des politischen Denkens steht im Italien des Faschismus der Staat. „Alles im Staat, nichts gegen den Staat, nichts außer dem Staat", sind die bekanntgewordenen Worte des Regierungschefs und Duce Mussolini selber[8], mit denen er zum Ausdruck bringt, daß der Staat als stato autoritativo e totalitario oberster Wert und letztes politisches Ziel ist. So spricht man auch wohl von der faschistischen Epoche als einer Epoche des Staates[9]. Dem Staate gegenüber tritt das Volk in der politischen Wertordnung als Wert von eigener Bedeutung in den Hintergrund. Gerade hierin aber liegt ein wesentlicher Unterschied der faschistisch-italienischen Auffassung gegenüber der nationalsozialistischen, wonach das Volk gegenüber dem Staate in der Wertstufung einen höheren Rang einnimmt, da der Staatsapparat dem Volke zu dienen hat. Nach nationalsozialistischer Anschauung ist das Volk gewissermaßen die Seele, die sich den Körper, d. h. den Staat, schafft und ihrem Wesen gemäß gestaltet. Für den Faschismus ist der Staat die einzige Erscheinung der Nation[10].

Ähnlich wie der neue deutsche Staat beruht auch der faschistische Staat auf dem Führerprinzip, d. h. hier, der italienische Staat des Faschismus wird autoritär von oben geleitet. Nur baut dieses Führerprinzip nicht auf völkischer Grundlage, wie im deutschen Führerstaat, auf, sondern hat seine Grundlage in der Allgewalt und dem Eigenleben des Staates als Macht- und Ordnungsapparat. Das Führerprinzip ist in Italien wie im übrigen Staate so auch in den Gemeinden durchgeführt und kommt wie in der Führung der Gemeindeverwaltung, so auch in der Art der Berufung des verantwortlichen autoritär leitenden Gemeindeführers, des sogen. Podestà, zum Ausdruck. Jedoch zeigt sich hier gegenüber der deutschen Regelung eine bedeutend stärkere Betonung des Staatsgedankens unter Ausschaltung anderer mitbestimmender Faktoren.

---

[7] Vgl. Lo Verde, Vorwort; ferner K. Lohmann in Jahrb. f. kommunal. Wissensch. 1934, Teil II, S. 17: „Staat, Partei und Kommunalverwaltung in Italien".
[8] zit. nach Eschmann, S. 20.
[9] vgl. Panunzio, S. 15.
[10] vgl. Eschmann, S. 20.

b) Die geschichtliche Entwicklung des Amtes des podestà.

Die aus der liberalen Zeit stammenden Formen der Berufung des Gemeindeleiters, die Wahl und das System der Wahlvertretungen in Gemeinde und Provinz, der sogen. elletoralismo, wurden erst verhältnismäßig spät — drei Jahre nach dem Siegeszuge des Faschismus — durch das Gesetz vom 4. II. 1926 (Nr. 237) abgeschafft. Die Gemeindeverwaltung wurde dem vom Gemeinderat, der Wahlvertretung der Gemeinde, gewählten Bürgermeister, dem sindaco, genommen und dem allein verantwortlichen podestà (Amtsbürgermeister) anvertraut, der nunmehr Staatsbeamter ist. Die Bezeichnung „podestà" geht auf eine Einrichtung im mittelalterlichen Stadtrecht in Italien zurück. In den Anfängen der mittelalterlichen italienischen Stadtfreiheit regierten Konsuln die Stadt, sogenannt in Anlehnung an die alten römischen Konsuln zur Zeit der Republik. Da jedoch Parteikämpfe das Leben der Städte in Gefahr brachten, wurde die Vereinigung aller Gewalt in der Hand eines starken Mannes notwendig und so kam es, daß sich allmählich, etwa um die Mitte des 12. Jahrhunderts, aus dem Kollegium der prior consulum, auch rector civitatis genannt, erhob. In der Stadt Bologna zuerst hieß er Potestas. Bald verbreitete sich von hier aus die Einrichtung der Podestà allgemein. Der Podestà war in der Hauptzeit der Podestàherrschaft, die von etwa 1150—1250 reicht[11], das allmächtige Regierungsoberhaupt (italienisch: capo del Governo genannt) im Stadtgebiet, dem die vollziehende Gewalt, die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit zustand. Diese Überlieferung griff die faschistische Gesetzgebung im Gesetz vom 4. II. 26 betr. die Gemeindeverfassung und -verwaltung mit der Einführung des podestà wieder auf. Das Recht der Lokalverwaltung ist heute in dem durch Königliches Dekret vom 3. III. 34. (Nr. 383) auf Grund der früheren Reformen der Jahre 1926 und 1928 neu veröffentlichten Text des Gemeinde- und Provinzialgesetzes zusammengefaßt.

c) Die Berufung der leitenden Beamten der Gemeindeverwaltung. — Persönliche und sachliche Voraussetzungen für das Amt des podestà.

Nach dem neuen Gemeinde- und Provinzialgesetz wird der podestà auf Vorschlag des Ministers des Innern durch Königl. Dekret, der vice-podestà, der dem deutschen Beigeordneten entspricht und der zugleich Vertreter des podestà ist und an seiner Stelle in Teilgemeinden die Verwaltung führt, durch Dekret des Innenministers ernannt. Die Amtsdauer beträgt jeweils vier Jahre, auch ist eine Wiederbestätigung jederzeit möglich (vgl. Art. 42 T.U.). Während in jeder Gemeinde stets nur ein podestà als Führer der Gemeinde vorhanden ist, können gegebenenfalls ein oder zwei vice-podestà ein-

[11] vgl. Bornhak, S. 152.

gestellt werden. Und zwar kann in Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern oder in Provinzialhauptstädten durch den Minister des Innern ein vice-podestà ernannt werden, der dann dem Podestà untersteht. Dasselbe kann auch in Orten mit weniger als 20 000 Einwohnern geschehen, wenn die Natur dieser Gemeinden die Verwaltung schwieriger erscheinen läßt wie z. B. in Industriestädten, Kur- und Touristenorten. In Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern können 2 Vice-Podestà vom Minister des Innern ernannt werden, deren Amtsdauer, ebenso wie die des Podestà auf vier Jahre bemessen ist. (vgl. Art. 38 T.U.). — Fähig zum Amt des Podestà ist nur ein volljähriger männlicher Staatsbürger, der eine abgeschlossene Hochschulbildung hat, ein Diplom als Ingenieur oder als Lehrer oder sonst ein vom Unterrichtsminister als gleichwertig anerkanntes Diplom (diploma di maturita classica o scientifica) besitzt. Offiziere des Weltkrieges sind von diesem Erfordernis befreit (vgl. Art. 43 T.U.), ebenso, wer mindestens sechs Monate Sindaco (früherer Bürgermeister) oder Staatskommissar war. Geistliche, Aufsichtsbeamte der Regierung und Personen, die von der Gemeinde finanziell abhängig sind oder noch einen schwebenden Rechtsstreit mit der Gemeinde haben, wie auch die Leiter der Banken, die Gelder der Gemeinde verwalten oder bewahren, können nicht Podestà werden (vgl. Art. 44 T.U.). Ebenso sind vom Amt des Podestà ausgeschlossen Verwandte des Gemeindesekretärs, d. h. des Leiters der Gemeindebürokratie, ferner des Steuereinnehmers oder derjenigen, die im Namen der Gemeinde öffentliche Dienste übernommen haben. Schließlich können auch Frauen nicht das Amt des Podestà führen.

Vor ihrem Amtsantritt haben Podestà und Vice-Podestà einen Diensteid auf den König, die Verfassung und die Gesetze des Staates zu leisten (vgl. Art. 45 T.U.). — Der Podestà und Vice-Podestà können vom Präfekten (Prefetto), dem Leiter der übergeordneten staatlichen Provinzialverwaltung, wegen Nichterfüllung der Amtspflichten oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung (per motivi di ordine publico) jederzeit vom Amte suspendiert werden und durch ein Königliches Dekret — wenn es sich um den Vice-Podestà handelt, durch ein Dekret des Ministers des Innern — aus denselben Gründen jederzeit zurückberufen werden. Gegen diese Suspendierung oder Zurückberufung ist dem Betroffenen keinerlei Beschwerdemöglichkeit gegeben, weder auf dem Verwaltungswege noch durch Anrufung eines Gerichts. (vgl. Art. 49 T.U.). Denn hier handelt es sich um Maßnahmen politischer Natur, die als solche nicht antechtbar sind[12]. In diesem Punkt zeigt sich auch ein Unterschied zur deutschen Regelung, nach welcher abgesehen vom sogen. Probejahr eine jederzeitige Zurückberufung der leitenden Gemeindebeamten nur aus allgemeinen beamtenrechtlichen Gründen, z. B. bei strafrechtlicher Verfehlung, grober Pflichtverletzung usw. möglich ist. Auch bleibt in diesen Fällen den Beamten die Beschwerde- und

[12] Vgl. Leonida Macciotta-Cesare Vittorelli, Anm. 113 zu Art. 49 T. U.

Klagemöglichkeit (natürlich abgesehen von dem Probejahr). Podestà wie auch Vice-podestà sind in ganz Italien ohne Rücksicht auf die Größe der Gemeinde, deren Verwaltung sie leiten und ausüben, ehrenamtlich tätig. Eine Aufwandsentschädigung kann ihnen aber durch den Präfekten mit Zustimmung des Ministers des Innern gewährt werden, jedoch nur dann, wenn die Finanzlage der betreffenden Gemeinde es gestattet.

Sind die leitenden Beamten der Gemeindeverwaltung in Deutschland Gemeindebeamte, die von der Gemeinde angestellt sind, so ist der Podestà nach italienischem Rechte Beamter der Regierung (vgl. Art. 50 T.U. „il podestà amministra il comune ed è ufficiale del Governo") und ist demgemäß auch nicht der Gemeinde, sondern dem Staate verantwortlich, wie Art. 51 T.U. ausdrücklich feststellt. Hier kommt auch deutlich die Stellung der Gemeinde im faschistischen Staate zum Ausdruck: Von einem starken Eigenleben der Gemeinde innerhalb des Staates und eigenverantwortlicher Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten seitens der Gemeinde kann hier kaum noch die Rede sein. Die Gemeindeverwaltung ist vielmehr fast zur dezentralisierten Staatsverwaltung geworden: Der Leiter der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten wird vom Staate ohne Mitwirkung der Gemeinde oder ihrer Vertreter ernannt, fungiert als Staatsbeamter und trägt auch als Amtszeichen einen seidenen Gürtel in den Farben der faschistischen Trikolore mit dem Staatswappen. Für die laufende Verwaltung der Gemeinde steht ihm der ebenfalls vom Staate ernannte „Gemeindesekretär" zur Seite.

d) Rechtsvergleichende Betrachtung: Zentralismus im italienischen Gemeinderecht bei Berufung der Beamten. Stellung der Gemeinde und der staatstragenden Partei bei der Berufung. — Podestà Staatsbeamter.

Bei einer rechtsvergleichenden Betrachtung des deutschen und des italienischen Gemeinderechtes zeigt sich in manchen Einzelheiten eine starke Ähnlichkeit, in anderen Punkten aber auch eine z. T. grundsätzliche Verschiedenheit. Da auch der faschistische Staat von einer autoritären Staatsauffassung wie der deutsche Staat ausgeht, so ist auch dem entsprechend der Führergrundsatz in der Gemeindeverwaltung beherrschendes Prinzip geworden. In der Ausgestaltung und in der Art der Anwendung jedoch fällt gegenüber der deutschen Regelung die überaus starke Herausstellung des Staates als des allein bestimmenden Faktors bei der Berufung der leitenden Gemeindebeamten im italienischen Gemeinderecht auf. Die Staatsidee des Faschismus beruht nicht wie die deutsche, auf den rassischen und räumlichen Bedingtheiten des Volkes[13], nach denen sich das Verhältnis von Volk, Nation und Staat bestimmt, sondern be-

[13] Vgl. Koellreutter, Grundriß, S. 163.
[14] Vgl. Mussolini, S. 7.

tont, auf einem rassisch und kulturell gemischten aber aus einer großen geschichtlichen Tradition geeinten italienischen Volke aufbauend, in stärkerem Maße den Eigenwert des Staates, der die Nation erst schafft und ihr einen einheitlichen Willen verleiht[14]. Angesichts dieser starken Betonung des Staatsgedankens und der damit zusammenhängenden machtvollen Stellung der staatlichen Zentralgewalt tritt die Bedeutung der Gemeinde als Verband eigenen Rechts sehr zurück. — Auch in Italien hat sich die gleiche Entwicklung gezeigt, wie wir sie in Deutschland erlebt haben: Auf die parlamentarisch-demokratische Form der Wahl der leitenden Beamten der Gemeinde folgte als Reaktion auf die mit der Parteienwirtschaft verbundenen Mißstände in der Gemeindeverwaltung in Deutschland wie in Italien eine autoritäre Form der Führerberufung in den Gemeinden. Der Faschismus wie der Nationalsozialismus wandten sich in gleicher Schärfe gegen die in der liberalen demokratischen Auffassung wurzelnden Formen des staatlichen und gemeindlichen Lebens — aber in der dann folgenden Ausgestaltung des Neuen traten tiefgehende Wesensunterschiede auf, die in der verschiedenen Wesensart der Romanen und der Germanen begründet liegen. Das deutsche Gemeinschaftsdenken geht aus vom Volk, das sich den seiner Art gemäßen Staat erst schafft — während beim Romanen der Staat im Mittelpunkt der politischen Wertvorstellung steht. Der Romane kennt keine Einheit außer einer zentralistischen. — So erklärt es sich, daß jeder Podestà und Vice-Podestà, selbst in den kleinsten Gemeinden unmittelbar durch die Regierung (durch den König oder den Innenminister) berufen wird und ebenso jederzeit von diesen zentralen Stellen abberufen werden kann. Eine ähnliche Regelung hinsichtlich der Abberufung sah zwar in Deutschland der Vorläufer der heute geltenden neuen Deutschen Gemeindeordnung, das preuß. GVG. vor, nach welchem auch nach Ablauf des Probejahrs der Bürgermeister aus politischen Gründen jederzeit abberufen werden konnte, jedoch hat die DGO. bewußt von der Möglichkeit jederzeitiger Abberufung Abstand genommen und damit die verantwortungsvolle Stellung des Bürgermeisters gegenüber der des Podestà bedeutend verstärkt. Auch der schematische Zentralismus ist dem deutschen Recht in dem Maße, wie er in Italien entwickelt ist, unbekannt. Im deutschen Gemeinderecht ist die bei der Berufung der leitenden Gemeindebeamten mitwirkende staatliche Stelle je nach der Größe der Gemeinde entweder die unterste staatliche Behörde (in Preußen der Landrat) oder die mittlere (in Preußen der Regierungspräsident) oder die Zentralbehörde (der Innenminister). Die Mitwirkung des Staates bei der Berufung ist bei den kleinen Gemeinden in Deutschland also den untersten Staatsbehörden im Wege der Dezentralisation überlassen.

Ganz im Gegensatz zu dem deutschen Gemeinderecht, nach welchem die Gemeinderäte als Vertreter der örtlichen Gemeinschaft in das Berufungsverfahren eingeschaltet werden, steht nach dem italienischen Gemeinderecht den Gemeindeangehörigen oder irgendwel-

chen Vertretungen der Gemeinde bei der Berufung der leitenden Beamten der Gemeindeverwaltung eine Mitwirkung nicht zu. Während bei der deutschen Rechtsgestaltung, durch die Heranziehung der Gemeinderäte, die Berufung des Leiters der Gemeinde und seiner Vertreter aus der örtlichen Gemeinschaft herauswachsen soll, legt der Faschismus auf ein Verwurzeltsein des Leiters in der von diesem geführten Gemeinde nur wenig oder keinen Wert. Er befindet sich zugleich damit im starken Gegensatz zu dem Grundgedanken des vorfaschistischen Gemeinderechtszustandes, nach welchem der ganze politische Aufbau der Gemeinde auf der Gemeindezugehörigkeit beruhte. Denn im System des sogen. elettorelismo in der italienischen Gemeinde wählten die politisch berechtigten Gemeindeangehörigen den Gemeinde-Rat, von dem wieder der Gemeindeausschuß gewählt wurde, während schließlich aus diesem Gremium der damalige Bürgermeister, der Sindaco, hervorging[15].

Ebenso ist aber auch bei der Berufung der leitenden Gemeindebeamten und bei ihrer Abberufung eine direkte Mitwirkung der faschistischen Partei in Italien, — die doch für den italienischen Staat politisch von ähnlicher Bedeutung ist, wie die NSDAP. für den deutschen Führerstaat, wenn auch die Art der Mitwirkung der Partei im Staatsleben bei beiden Staaten verschieden geregelt ist —, nicht vorgesehen. Berufung und Abberufung sind vielmehr in Italien rechtlich ausschließlich Sache des Staates — wenn auch tatsächlich der Einfluß der örtlichen Parteistellen bei der Auswahl der Podestà ins Gewicht fallen mag. Die faschistische Partei kann offiziell nur indirekt auf dem Umwege über den Staat und die staatlichen Organe einen Einfluß ausüben. Auch diese Tatsache ist für den Faschismus kennzeichnend: der Staat ist für ihn der oberste politische Wert. Und so sieht er in der zentralen Leitung des Staates durch die oberste Parteileitung sein Ziel erreicht. Die streng zentralistisch aufgebauten Säulen der Staats-, Partei- und Korporationsverwaltungen haben ihre gemeinsame Spitze in der Person des Duce; im übrigen aber ist die Partei, abgesehen von wenigen Stellen, an denen die Verbindung von Partei und Staat durch fest umrissene Einwirkungsrechte oder durch Personalunion hergestellt ist, nicht in der Form mit der staatlichen Verwaltung und der Gemeindeverwaltung verknüpft und in dieselben eingebaut, wie dies in Deutschland, besonders nach der DGO. der Fall ist.

Bemerkenswert, weil abweichend vom deutschen Recht, ist beim italienischen Gemeinderecht auch die Stellung des Podestà in beamtenrechtlicher Hinsicht. Man zieht nur die logische Folgerung aus dem rechtlichen Zustand, wie er sich unter der Herrschaft des unitarischen faschistischen Staates im Verhältnis von Staat und Gemeinden ergibt, wenn man den vom König auf Vorschlag des Ministers des Innern zentralistisch ernannten Podestà als örtlich nicht verwurzelten Staatsbeamten ansieht. Und so bezeichnet ihn auch das Gesetz selbst als solchen. (vgl. Art. 50 T.U.). Der deutsche Bürger-

[15] vgl. hierzu auch Bornhak, S. 151.

meister dagegen, der unter hervorragender Mitwirkung der örtlichen Gemeinschaft — durch die Gemeinderäte und durch die Parteibeauftragten — in sein Amt gelangt, ist Gemeindebeamter, er soll sich auch als Vertreter der Gemeindeinteressen und der gemeindlichen Selbstverwaltung, die die DGO. durchaus bejaht, fühlen.

Eigenartig berührt die Gestaltung der Führerstellung des Podestà und des Vice-Podestà im Hinblick auf die Unentgeltlichkeit. Selbst in den größten Gemeinden wird das Amt dieser leitenden Beamten ehrenamtlich verwaltet. Nimmt man noch hinzu, daß als Vorbildung für diese Führer der Gemeindeverwaltung in ganz Italien nach dem Legge Com. e Prov. nicht eine besondere Fachbildung, sondern nur allgemein eine wissenschaftliche oder technische Abschlußprüfung vorgeschrieben ist, so ergibt sich hier eine Art Laienführertum im italienischen Gemeinderecht, die in offenbarem Gegensatz zu der in Deutschland gefundenen Lösung des Berufsbeamtentums steht[16]. In Deutschland werden, wenigstens in den bedeutenderen Gemeinden, d. h. in der Regel in den Gemeinden mit über 10 000 Einwohnern an die Spitze der Gemeindeverwaltungen Persönlichkeiten mit bester technischer Sonderausbildung gestellt, die dann ihr Amt als besoldete Berufsbeamte ausüben. Wie Lufft (a.a.O. S. 541) übrigens zutreffend ausführt, hat die merkwürdige Formung der Führerschaft in Italien, soweit sie die Unentgeltlichkeit betrifft, auch nichts mit dem Wesen des Führergedankens zu tun, sondern ist nur eine Sondergestaltung des italienischen Rechts, die vielleicht auf rein praktische Erwägungen zurückzuführen sein mag.

3. Die Berufung nach dem französischen Gemeinderecht.

a) Geschichtliche Entwicklung des französischen Gemeinderechts.

Neben einer Gegenüberstellung des deutschen und des italienischen Gemeinderechts im Rahmen dieser Arbeit soll auch eine Darstellung und vergleichende Betrachtung des französischen Kommunalrechts einhergehen. Gerade die in manchen wesentlichen Punkten vom deutschen Recht abweichende Rechtsgestaltung in Frankreich läßt einen Vergleich der Mühe wert erscheinen. Eine solche Gegenüberstellung deutschen und französischen Gemeinderechts bietet die Möglichkeit, das Wesen unseres deutschen Rechts schärfer zu erfassen und die Gründe oder auch die Notwendigkeit der neuen deutschen Rechtsentwicklung besser zu verstehen.

Das geltende französische Kommunalrecht beruht im wesentlichen heute auf dem Gesetze vom 5. 4. 1884, (Der Loi Municipale) das jedoch in den folgenden Jahren mehrmals z. T. bedeutsame Abänderungen, insbesondere durch das Dekret über die Dezentralisa-

[16] Vgl. Lufft, RVBl. 1934, S. 541.

tion und die Dekonzentration der Verwaltung vom 5. November 1926, erfahren hat. Zum besseren Verständnis des heutigen französischen Gemeinderechts mag hier ein kurzer geschichtlicher Überblick über die Entwicklung des Kommunalrechts in Frankreich seit der französischen Revolution eingefügt werden.

Frankreich ist ein Land alter Zentralisation[17]. In der Zeit des „Ancien Régime" war die Verwaltung der französischen Gemeinden so stark zentralisiert, daß am Ende dieser Periode, die mit der französischen Revolution von 1789 abschloß, von einem entwickelten Lokalleben in Frankreich nicht die Rede sein konnte[17]. Die „Constituante" von 1789 brachte hier eine liberale Lockerung im Sinne einer gewählten kollegialen Verwaltung. Zugleich wurde das öffentliche Recht stark vereinheitlicht: Seit der französischen Revolution gibt es in Frankreich rechtlich nur noch „Kommunen" statt der bisherigen Städte, Marktflecken, Weiler usw. Die Auflockerung der straffen Zentralisation war nicht von langer Dauer: Im Jahre VIII setzte eine Reaktion auf dem Gebiet des Gemeinderechts unter Bonaparte (Convention) in Richtung einer noch schärferen Zentralisierung ein, als sie schon unter dem „Ancien Régime" bestanden hatte. Der Diktator wollte auch die lokale Verwaltung in seinen Händen haben. Zugleich erfolgte eine Neueinteilung der Verwaltungsbezirke in Départements, Arrondissements und Kommunen, die von oben herab durch vom Staat ernannte Präfekten, Unterpräfekten bzw. Maires verwaltet wurden. Das hervorragendste Kennzeichen jener Verwaltungsordnung war die stark ausgebaute Stellung des Präfekten als staatlichen Regierungsbeamten, der mit der Verwaltung allein betraut war. Die Gemeinden waren so nur unterste staatliche Verwaltungseinheiten. — Dem Maire als Leiter der Gemeindeverwaltung war ein Gemeinderat zur Seite gestellt, der lediglich beratende Funktion hatte und, wenigstens vom Jahre 1806 ab, durch die ausübende Gewalt ohne Bindung an ein Vorschlagsrecht ernannt wurde. Jedes unabhängige, lokale Leben aber hörte auf.

Die auf diese Napoleonische Zeit folgenden einzelnen Entwicklungsperioden stellen die Geschichte eines allmählichen „Ausgleichs zwischen der im Jahre 1789 im Interesse der örtlichen Verwaltungsorganismen übermäßig bewerteten Selbstverwaltung und der unter dem Konsulat und dem Empire im Interesse der Zentralbürokratie allzuhoch eingeschätzten Zentralisierung" dar[18]. Einen Anfang mit der Dezentralisierung machte die Julimonarchie mit dem Gesetz vom 31. III. 31, in welchem bestimmt wurde, daß die Municipalräte von den Einwohnern der Gemeinden gewählt werden sollten, während die Regierung aus den Municipalräten die Maires ernannte. Auf diese Weise wurden die Einwohner in gewissem Sinne an der Ernennung der Maires beteiligt. Ein weiteres Gesetz (vom 18. 7. 1837) gab den Municipalräten dann sogar gewisse Befugnisse zur Entscheidung über Gemeindeverwaltungsangelegenheiten unter gleich-

[17] vgl. Maxime Leroy, a.a.O., S. 349.
[18] Vgl. Maxime Leroy, in RVBl. 1930, S. 350.

zeitiger Erweiterung der Aufsichtsbefugnisse des Präfekten, sowohl hinsichtlich der Rechtmäßigkeit wie auch der Zweckmäßigkeit der Verwaltungsakte. Nach einem vorübergehenden Rückschlag in der Gemeinderechtsentwicklung in der Richtung auf den Zustand des Jahres VIII im Jahre 1851, in dem der 1852 dann Kaiser gewordene Napoléon Bonaparte durch einen Staatsstreich sich zum Diktator machte, wurden im Jahre 1867 die Befugnisse der Municipalräte wesentlich erweitert unter gleichzeitiger Abschwächung der Staatsaufsicht. Ein entscheidender Schritt zu dem heute gültigen Zustande wurde dann im Jahre 1882 getan, indem jetzt die Wahl der Maires durch die Munizipalräte eingeführt wurde, nachdem bis dahin die Maires durch den Staat — von 1851 ab nicht mehr aus den von der Gemeinde gewählten Municipalräten — ernannt worden waren.

Das Gesetz vom 5. 4. 1884[19] schließlich, die Loi Municipale, auch „Charte" der Kommunen genannt, brachte für alle französischen Gemeinden einheitlich — mit Ausnahme der Stadt Paris — das Verfassungs- und Verwaltungsrecht, das im wesentlichen heute noch gilt. — Neben verschiedenen kleineren Änderungen, u. a. hinsichtlich des Wahlvorgangs ist die bedeutendste Kommunalrechtsreform seit dem Gesetz von 1884 in dem Dekret vom 5. 11. 1926 (Décret sur la décentralisation et déconcentration administratives) zu erblicken, welches außer einer Dekonzentration der staatlichen Verwaltung — durch Übertragung gewisser Befugnisse der Zentrale auf die Präfekten und Unterpräfekten — eine Dezentralisation im Wege einer Erweiterung der Selbständigkeit der Selbstverwaltung in Departements und Gemeinden mit sich brachte.

b) Die Wahl der leitenden Gemeindebeamten. Persönliche und sachliche Voraussetzungen für das Amt des maire, Amtsdauer usw.

Die Leitung der Gemeindeverwaltung liegt in der Hand des Maire oder Bürgermeisters. Dieser, wie auch seine adjoints, die den Beigeordneten in der deutschen Gemeindeverwaltung entsprechen, werden nach dem Gesetz vom 5. 4. 1884 vom Conseil municipal, dem Gemeinderat, gewählt. Art. 77 dieses Gesetzes schreibt für die Wahl des Maire Vollzähligkeit der Mitglieder des Conseil municipal vor, der die Rolle eines collège électoral spielt. Bevor die Wahl des Maire und der adjoints von statten geht, muß Zuwahl zum Conseil Municipal erfolgen im Falle, daß nicht alle Gemeinderatsstellen besetzt sind. Diese Bestimmung ist jedoch durch das Gesetz vom 27. 7. 1923 dahin geändert worden, daß bei Wahl von Adjunkten auf Vorschlag des Maire der Conseil municipal eine Entscheidung über seine Vollzähligkeit des Inhalts treffen kann, daß er mindestens

[19] Die in folgendem angeführten Zitate von Gesetzesartikeln ohne nähere Angabe des Gesetzes beziehen sich auf dieses Gesetz vom Jahre 1884.

drei Viertel seiner sonst vorgeschriebenen Mitgliederzahl haben muß. Bei der Wahl entscheidet die absolute Mehrheit, die in geheimer Einzelstimmabgabe ermittelt wird. Im Falle allgemeiner Erneuerung des Conseil municipal findet die Wahl des Maire und der adjoints in der ersten Sitzung der Sitzungsperiode statt, und zwar gleich nach der Konstituierung, wie es in einem internen Rundschreiben des Innenministers vom 10. 4. 1884 heißt. Gegen den Wahlhergang bzw. das gefundene Ergebnis kann Beschwerde beim Präfekturrat eingelegt werden, zu der jeder an der Wahl beteiligte Conseiller berechtigt ist. Ein Bestätigungsrecht der Aufsichtsbehörde besteht nicht. — Grundsätzlich ist jeder Conseiller d. h. jedes Mitglied des Conseil municipal, für das Amt des Maire oder eines adjoint wählbar. Es gibt jedoch gewisse Hindernisse (incompatibilités) für die Übernahme des Amtes des Maire oder adjoint. Steuerbeamte, allgemeine Kassenbeamte, überhaupt Beamte und Angestellte (agents) können nicht gleichzeitig Maire oder adjoint sein (Art. 80, § 1). Beamte, die vom Maire besoldet werden, können nicht seine adjoints sein (Art. 80, § 2). — Innerhalb eines Jahres nachdem der Maire oder adjoint aus seinem Amte abberufen ist, kann er nicht in das gleiche Amt wiederberufen werden.

Die leitenden Gemeindebeamten werden vom Conseil Municipal für die Dauer der Wahlperiode dieser jeweiligen Körperschaft gewählt. Die Municipalräte können während dieser Zeit den Maire oder die Adjunkten nicht abberufen, da diese der Aufsicht der Zentralgewalt unterstehen. Ebenso reicht der Maire seinen Rücktritt nicht dem Conseil municipal sondern der Zentralgewalt durch den Sous-préfet ein. Jedoch scheiden Maire und Adjunkten aus dem Amt, wenn der Conseil municipal vorzeitig kollektiv demissioniert oder aufgelöst wird oder wenn die Wahlhandlung völlig annulliert ist. Denn die Befugnisse des Maire können die des Conseil municipal, der ihn gewählt hat, nicht überleben. Im übrigen kann der Maire (oder die Adjunkten) vom Amt beurlaubt werden durch eine Anordnung des Präfekten auf höchstens einen Monat, vom Innenminister für höchstens drei Monate. Dieser Beurlaubung muß aber eine Aufforderung an den Maire vorausgehen, sich schriftlich zu den Handlungen, die ihm vorgeworfen werden, zu äußern. Die leitenden Kommunalbeamten können aus dem Amte abberufen werden nur durch eine Verfügung (Décret) des Präsidenten der Republik. Diese Anordnung, die die Abberufung ausspricht, muß mit Gründen versehen sein, da dem davon betroffenen Maire oder adjoint die Möglichkeit des Rekurses gegeben sein muß (Art. 86 des Gesetzes von 1884 und das Gesetz vom 8. 7. 1908). Als Wahlbeamte erhalten der Maire wie auch seine Adjunkten kein Gehalt, sie sind freiwillige Ehrenbeamte. Lediglich die notwendigen Auslagen für Spezialaufträge sowie die erforderlichen Repräsentationskosten werden ihnen ersetzt[20].

---

[20] Art. 47. In vielen größeren Städten praktisch ein verkapptes Gehalt.

c) Rechtsvergleichende Betrachtung: Einheitliches Gemeinderecht für alle Gemeinden. Demokratisches Wahlprinzip in Frankreich bisher noch geblieben. Amtsdauer und Möglichkeit der Abberufung des Gemeindeleiters.

Bei rechtsvergleichender Gegenüberstellung des deutschen und französischen Gemeinderechts begegnet man auf beiden Seiten neuerdings einer organisatorischen Gleichbehandlung aller Gemeinden. In Frankreich zuerst wurden sämtliche Gemeinden mit Ausnahme der Hauptstadt Paris, die aus dem allgemeinen Rahmen herausfällt und für die man eine besondere Verwaltungsorganisation geschaffen hat, einheitlich durch ein einziges für alle geltendes Gesetz erfaßt. Daß dies in Frankreich im Vergleich zum italienischen und deutschen Gemeinderecht, — Italien führte die einheitliche Regelung durch die Gemeinde- und Provinzialordnung vom 20. III. 1865 ein — verhältnismäßig früh, nämlich schon 1789, geschah, hängt mit der im Vergleich zu Italien und Deutschland frühen Entwicklung zum zentral geleiteten Nationalstaat zusammen. Grundsätzlich verschieden vom deutschen Recht ist jedoch die Art der Berufung der leitenden Gemeindebeamten in Frankreich, die stark an die vor der nationalsozialistischen Revolution in Deutschland übliche Form der Wahl erinnert. Während in diesem Punkte im deutschen Gemeinderecht in den letzten Jahren (beginnend mit dem pr. GVG.) eine starke Wandlung eingetreten ist, indem mit dem Einzug des Führerprinzips in das Gemeinderecht und mit der stärkeren politischen Eingliederung der Gemeinden als Teilgemeinschaften in die Gesamtgemeinschaft des Volkes und Staates die überkommene Form der Wahl durch das von autoritären Gedanken beeinflußte Berufungsverfahren der DGO. ersetzt wurde, ist das französische Gemeinderecht auf der seit 1831 angedeuteten und seit 1884 endgültig gezogenen Linie des demokratischen Wahlprinzips geblieben. Die Gründe, die in Deutschland den Gesetzgeber zur Aufgabe der Form der demokratischen Wahl der leitenden Gemeindebeamten veranlaßt haben, sind bereits genügend im ersten Teil dieser Arbeit bei der Behandlung des Berufungsverfahrens nach der DGO. sowie auch in der Einleitung erörtert worden. Sie liegen einmal in den mit der Parteienwirtschaft gemachten Erfahrungen, ferner insbesondere in der neuen Grundauffassung des Nationalsozialismus vom Staat und der Gemeinde in diesem begründet. — Wenn man in Frankreich es bisher nicht für notwendig befunden hat, von der demokratischen Linie der Wahl abzuweichen, — obwohl es auch nicht an politischen Stimmen gefehlt hat, die auch in Frankreich im Staat wie in den Gemeinden die Einführung einer autoritären Verfassung verlangten — so mag das u. a. auch daran liegen, daß das demokratische Prinzip in Frankreich in der Gemeindeverwaltung nicht in dem Maße wie früher in Deutschland und in Italien auf die Spitze getrieben worden ist. Zwar spielt sich auch in Frankreich, wie ehedem

in Deutschland, das politische Leben in Kämpfen politischer Parteien ab. Jedoch gibt es in Frankreich nicht eine derart „anonyme" Listenwahl, wie dies in Deutschland im Staate früher der Fall war, die gerade bei uns das unpersönliche parlamentarische Wahlsystem so sehr in Mißkredit gebracht hat, bei dem die Partei, die Liste alles, die verantwortliche Persönlichkeit fast nichts mehr bedeutete. Und während in Deutschland dieselben politischen Parteien, die um die Macht im Staate kämpften aus Parteiinteressen, allmählich auch in den Gemeinden — besonders in den Städten — rein politisch unter Mißachtung des anders gearteten Charakters einer Gemeindeverwaltung um die Herrschaft kämpften, was sich schließlich auch bei der Bürgermeisterwahl auswirkte, und es so zu einer „Krise" der Kommunalverwaltung kam, ging diese Entwicklung in Frankreich langsamer vor sich. Hier hielt sich in der Gemeindeverwaltung stärker das Persönlichkeitsprinzip, wenigstens, soweit es sich nicht um die großen Städte handelte, deren es ja im vorwiegend als Agrarstaat anzusprechenden Frankreich bedeutend weniger gibt als im industrialisierten Deutschland, wie auch in Italien. Wie lange allerdings das demokratische Wahlprinzip im französischen Gemeinderecht beibehalten werden wird, ist eine politische Frage und hängt von der gesamten politischen Entwicklung ab, die in den letzten Jahren eingesetzt hat und zu einer Entscheidung — entweder im Sinne eines sozialistisch-kommunistischen oder aber im Sinne eines autoritären nationalen Staates — drängt.

Mit dem Prinzip der Wahl durch Vertretungskörperschaften steht die Dauer des Amtes des Maire und der adjoints in Frankreich im Zusammenhang. Der Maire wie auch seine Beigeordneten können nicht länger im Amt bleiben, als der Conseil municipal selbst besteht. Diese enge Bindung erübrigt sich im deutschen Gemeinderecht schon dadurch, daß den Gemeinderäten nicht das ausschließliche Recht zur Bestimmung (Berufung) der leitenden Gemeindebeamten zukommt. Sie würde bei uns in Deutschland auch keinen rechten Sinn haben, da bei uns das innenpolitische Leben infolge der Ausschaltung des Mehrparteiensystems nicht solchen Schwankungen unterworfen ist, wie in Frankreich, wo doch der Conseil municipal aus den Vertretern der politischen Parteien besteht.

Was nun die Abberufung und die Suspendierung vom Amt betrifft, so sind die Rechtsverhältnisse des Bürgermeisters und der Beigeordneten in Frankreich und Deutschland, abgesehen von dem sogen. Probejahr, im wesentlichen gleichartig. Maire und adjoints können in Frankreich nicht vom Gemeinderat abberufen werden, vielmehr nur von der Zentralgewalt und zwar nicht, wie politische Beamte, ohne besondere Begründung, sondern nur, wenn sie sich etwas haben zu schulden kommen lassen. Dabei gibt es sogen. „Garantien"[21], d. h. es ist das Erfordernis der Schriftlichkeit und der Begründung, bei der Suspension auch der Einhaltung einer vorgeschriebenen Höchstdauer der Beurlaubung vom Amte zu beachten.

[21] vgl. Jèze: „Les principes généraux du droit administratif, S. 607, 630.

Vor allem bleibt dem Betroffenen die Klagemöglichkeit (recours juridictionnel). Das deutsche Recht weicht hier im wesentlichen nur durch die Einrichtung des Probejahres ab, während dessen die leitenden Gemeindebeamten wie politische Beamte jederzeit abberufen werden können. Diese Möglichkeit jederzeitiger Abberufung im ersten Amtsjahre stellt in Deutschland mehr eine reine Zweckmäßigkeitsregelung zur Lösung des schwierigen Problems der Führerauswahl dar, während sie in Italien, wo sie ja während der ganzen Amtsdauer besteht, grundsätzlicher Art ist.

In der Bestimmung der grundsätzlichen Ehrenamtlichkeit des Bürgermeisters und seiner Beigeordneten begegnen sich das deutsche, französische und italienische Gemeinderecht. Während jedoch in Deutschland die Bürgermeister der größeren Städte Berufsbeamte zu sein pflegen und nach Maßgabe der §§ 39 und 40 DGO. sein müssen, werden in Frankreich auch die größten Städte von ehrenamtlichen Bürgermeistern verwaltet.

II. Die Stellung des Gemeindeleiters und seiner Beigeordneten.

1. Die Stellung des Bürgermeisters nach der DGO.

a) Die Stellung des Bürgermeisters hinsichtlich der Willensbildung und Verwaltung unter der Herrschaft der früheren Gemeindeordnungen.

Die Durchführung des Führergrundsatzes in der Gemeindeverwaltung bedeutet, daß Willensbildung und Vollziehung in der Verwaltung der Gemeinde in der Hand des Leiters der Gemeinde vereinigt sind. Allein der Führer entscheidet, was geschehen soll, und führt auch die Entscheidung selbst — oder mit Hilfe der in seinem Namen handelnden Beamtenschaft — durch. Mit der das Führerprinzip in der Gemeindeverwaltung verankernden Deutschen Gemeindeordnung mußten alle dualistischen Einrichtungen in den Gemeindeverfassungen des früheren liberalistischen Staates, vor allem die Gemeindeparlamente mit ihrer für die Gemeindeverwaltung so verderblichen Parteienwirtschaft, ferner aber auch alle Verwaltungsbehörden mit kollegialer Beschlußfassung, fallen. So hob bereits das Pr. GVG., der Vorläufer der DGO. in Preußen, die Stadtverordnetenversammlung auf, der in der Stein'schen Städteordnung die alleinige Beschlußfassung zukam, während die Stadtverordnetenversammlung nach den späteren preußischen Städteordnungen die Willensbildung zusammen mit dem Magistrat oder dem Bürgermeister inne hatte. — Letzteres war nach der sogen. Bürgermeistereiverfassung in der Rheinprovinz nach der Städteordnung vom 15. Mai 1856 der Fall. Zugleich wurde schon vom pr. GVG. auch die

sogen. Magistratsverfassung mit ihrer kollegialen Beschlußfassung und kollegialen Vertretung der Stadt, wie sie in der Städteordnung für die sechs östlichen preußischen Provinzen vom 30. Mai 1853 galt, beseitigt und das sogen. monokratische System in Gestalt des Führer-Bürgermeisters eingesetzt. Mit dem Führergrundsatz unvereinbar war auch das sogen. „Gemeinderatssystem", wie es bis zum Inkrafttreten der DGO., in Bayern nach der Gem.O. vom 17. Oktober 1927, in Württemberg nach der Gem.O. vom 19. III. 1930 in Geltung war. In diesem System war der Gemeinderat zugleich beschließendes und ausführendes Organ der Gemeinde (sogen. Einkammersystem), namens dessen der Bürgermeister handelte. Ebenso mußte der badische „Stadtrat" nach der Gem.O. vom 5. Oktober 1921, der dem Gemeinderat in Bayern und Württemberg ähnlich war, sowie der Bürgerausschuß fortfallen.

b) Die Beseitigung der Gewaltenteilung in der Gemeindeverwaltung durch die DGO.

Allen diesen „Systemen" war gemeinsam, daß die Willensbildung in der Gemeindeverwaltung bei einer Mehrzahl von Personen lag und, abgesehen von dem oben gekennzeichneten Einkammersystem, auch von dem Vollzug personell und instantiell getrennt war, also „dualistisch" aufgebaut war, während dem Bürgermeister nur die Stelle eines ausführenden Organs — und auch diese in vollem Maße nur in der sogen. Bürgermeistereiverfassung der Rhein. Städteordnung von 1856 — zukam. Diese durch Einführung des Führerprinzips überwundene Gewaltenteilung zwischen Beschlußkörperschaft und Verwaltungsorgan verdankte ihre Entstehung der nur mit sehr bedingten Recht erfolgten Übernahme des an sich rein staatsrechtlichen Prinzips der Gewaltenteilung von der Staatsverfassung in der Gemeindeverwaltung. Denn wie Köttgen[22] mit Recht ausführt, treffen die Gründe, die zur Einführung der Gewaltenteilung in der Staatsverfassung geführt haben, auf die Gemeinde nicht zu, da die Aufgaben der Gemeinde grundsätzlich inhaltlich gleichartig sind und es sich regelmäßig nur um Verwaltungsführung handelt. Die Einführung der Gewaltenteilung in der Gemeindeverfassung mag aber abgesehen von dem Bestreben, in der Gemeindeverfassung die Grundsätze des Staatsverfassungsrechts nachzuahmen, wesentlich damit zusammenhängen, daß neben dem Verwaltungsorgan eine besondere Beschlußkörperschaft für unentbehrlich gehalten wurde, die die Verbindung der Verwaltung mit der Bürgerschaft herstellen sollte[23].

Einrichtungen dieser Art konnten aber nur in einem Staats- oder Gemeindewesen, in dem der Gegensatz von Staat und Gesellschaft entscheidende Bedeutung hatte, ihren Sinn haben. Im deutschen Führerstaat jedoch, wo dieser Gegensatz nicht mehr besteht,

[22] Vgl. Verw. Arch. Bd. 39, S. 138 ff.
[23] Vgl. auch Köttgen, Verw.-Arch. Bd. 39, S. 138 ff.

wo an seine Stelle die politisch organisierte Volksgemeinschaft mit ihrem Führer an der Spitze getreten ist, können die oben gekennzeichneten dualistischen Einrichtungen bei der Willensbildung, ebenso aber auch, als Folgeerscheinung der Bejahung des Führerprinzips, kollegiale Beschlußbehörden keinen Platz mehr haben. Alle Entscheidungsgewalt und Verwaltungsführung ist vielmehr in die Hand des allein verantwortlichen Bürgermeisters als des Führers der in der örtlichen Gemeinde organisierten Teil-Volksgemeinschaft gelegt. Dieser ist also nicht mehr wie früher nur ausführendes Organ einer beschließenden Körperschaft; er ist an keinerlei Beschlüsse anderer Organe gebunden. Wenn außer den zur Vertretung und Entlastung des Bürgermeisters bestimmten Beigeordneten noch die Einrichtung von Gemeinderäten und Beiräten vorhanden ist, so kommt diesen Einrichtungen eine völlig von den Einrichtungen der liberalistischen Zeit verschiedene Bedeutung im Rahmen der Führer- und Rats-Verfassung zu. In dieser neuen Führer- und Rats-Verfassung hat die Stellung des Bürgermeisters gegenüber derjenigen, die dieser nach den Gemeinde- und Städteordnungen vor dem Jahre 1933 einnahm, eine ganz wesentliche Verstärkung erfahren. Der Bürgermeister ist aber zugleich mit einer bedeutend größeren Verantwortung belastet worden. Denn durch die hierarchische Gestaltung des Prozesses der Willensbildung in der Gemeinde sind zwar bisher vorhandene Reibungsmöglichkeiten beseitigt und die Verwaltung durch die alleinige Entscheidungs- und Ausführungsgewalt des Bürgermeisters stark vereinfacht worden, allein bei einer solchen Ordnung der Gemeindeverwaltung kommt alles auf die Person des Bürgermeisters an, dem die ausschließliche Verantwortung für das Wohl der von ihm geführten Gemeinde aufgebürdet werden muß.

c) Führerprinzip in der Verwaltung.

Der Bürgermeister nach der DGO. unterscheidet sich aber auch noch in einem anderen Punkt von dem Bürgermeister früherer Gemeindeordnungen. Wo Staat und Bürgschaft als Gemeinschaft aufgefaßt werden, die von einem Führer geführt werden, kann die Verwaltungstätigkeit des Bürgermeisters nicht nur herrschaftsmäßig sein, wie das vielfach in der Staatsverwaltung der Fall ist. Zwar sind „Führung" und „Führergedanke" streng zu unterscheiden, weil Führer eine Person und Führergedanke ein Organisationsprinzip ist[24]. Dieses Organisationsprinzip des Führergedankens im nationalsozialistischen Staat bedeutet jedoch mehr als „monokratisches System", wie dieses auf vielen Verwaltungsgebieten unter Beseitigung des Kollegialsystems vom Nationalsozialismus, soweit es nicht schon vorher bestand, eingeführt wurde[25]. Auch in der Ver-

[24] So Krüger in „Führung und Führer", 1935, S. 49.

[25] Eine kollegiale Verwaltung war z. B. vielfach bei den Versicherungsträgern der Sozialversicherung vorgesehen und zwar durch die sogen. „Organe" der Versicherungsträger. Diese „Organe" wurden durch das Gesetz vom

waltung soll, soweit dies mit der Natur der Behörde oder des Verwaltungskörpers und seinem Aufgabengebiet zu vereinbaren ist, eine echte Führung ermöglicht werden.

Die Art, wie die DGO., abweichend von dem noch in wesentlichen Punkten herrschaftsmäßig gerichteten preuß. GVG., den Führergedanken verwirklicht, kann als ein bedeutsamer Einbruch des Gemeinschaftsdenkens in die sonst stark herrschaftlich aufgebaute Verwaltung betrachtet werden, wobei der obrigkeitliche Amtsaufbau der Gemeinden jedoch nicht beseitigt wird. Der Führer der Gemeinde „kommandiert" oder „regiert" nicht etwa nur in der Gemeinde, während auf der anderen Seite die Bürgerschaft und die den Bürgermeister untergebenen Beamten nur zu „gehorchen" haben, sondern er „führt"[26] die Gemeinschaft. Seine Führung ist auf Autorität einerseits und Treue und Gefolgschaft andererseits und damit auf wechselseitigen Bindungen und Verpflichtungen aufgebaut. Der Bürgermeister führt nach der DGO. die Gemeindeverwaltung in voller und ausschließlicher Verantwortung[27], aber er thront nicht etwa über oder außerhalb der Gemeinde, sondern steht fest verwurzelt in ihr[28]. Führung und Herrschaft „verbinden und durchdringen sich und zwar so, daß die Führung überall die Dominante erhält und die Einheit der politischen Gewalt herstellt. Aber beide bleiben unterschieden. Sie werden organisatorisch durchgeführt in der Bewegung, im Heer und in dem öffentlichen obrigkeits- und genossenschaftsbetonten Amtsaufbau"[29].

d) Aufgaben des Bürgermeisters als Führers der Gemeinde. Die Vertretung der Gemeinde durch den Bürgermeister.

Für die Führung der Gemeindeverwaltung sind dem Bürgermeister nicht besonders noch Vorschriften gemacht, wie dies im preuß. GVG. der Fall war. Die Richtlinien für die Verwaltungsführung ergeben sich aber schon aus dem Wesen und der Stellung der Gemeinde innerhalb des organisch gegliederten neuen deutschen Reichs. Wenn hier von der Aufgabe des Bürgermeisters als Führers der Gemeindeverwaltung gesprochen wird, so sind damit die eigentlichen Aufgaben der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft

---

5. 7. 34. (RGBl. I, S. 577) aufgehoben und ihre Befugnisse auf den Leiter übertragen. Auch wurden die Steuerausschüsse nach der Reichsabgabenordnung als solche beseitigt und nur in der Form von beratenden Beiräten der Finanzämter belassen.

26 Vgl. Carl Schmitt über das Verhältnis von „Kommandieren" und anderen verwandten Begriffen zum Begriff der Führung in „Staat, Bewegung, Volk", S. 41.

27 Vgl. § 32 DGO.

28 Vgl. Maunz: in „Der Führergedanke in der Verwaltung", Deutsch. Recht 1935, S. 220.

29 Vgl. Heckel: „Bericht über die Lage und das Studium des öffentlichen Rechts" in: „Der deutsche Staat der Gegenwart", 1935, S. 17/18.

gemeint[30], die der Bürgermeister in voller und ausschließlicher persönlicher Verantwortung zu erfüllen hat, nicht jedoch sogen. Auftragsangelegenheiten, die dem Bürgermeister als Leiter der Gemeindeverwaltung übertragen sind und bei denen die zuständige staatliche Stelle ein genaues materielles und formelles Anweisungsrecht hat.

Der Bürgermeister soll sich bei seiner Führung der Gemeindeverwaltung die Zusammenfassung der in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte angelegen sein lassen (§ 1, Abs. I DGO.) und auf die Förderung des Wohles der Bürger und die Erhaltung der geschichtlichen und heimatlichen Eigenart bedacht sein. Er hat, da die Gemeinde ja nur ein Teil der Gemeinschaft des Volkes und des Staates ist, die Geschäfte der Gemeinde und sein ganzes Wirken so zu gestalten, daß er damit dem Wohle des ganzen Volkes und Staates wie der Gemeinde dient, er muß seine Verwaltungsführung so einrichten, daß sie mit den Zielen der Staatsführung im Einklang steht (vgl. §§ 1 Abs. 2; 106 DGO.). Da der Bürgermeister nicht nur der Vertrauensmann des Staates ist, sondern auch der Partei als der staatstragenden Bewegung wie auch der Bürgerschaft, so muß er sich bei seiner Amtsführung stets der Ziele der NSDAP. bewußt sein und sich bemühen, das nat.-soz. Gedankengut auch in der Gemeindeverwaltung zu verwirklichen, dabei in steter Verbundenheit mit der Bürgerschaft bleiben und das Gemeindewohl stets vor das des einzelnen stellen (vgl. auch § 6 DGO.). Seine Stellung als Führer der Gemeinde legt dem Bürgermeister die Verpflichtung auf, die Einkünfte der Gemeinde und das Gemeindevermögen treuhänderisch und sparsam zu verwalten (vgl. § 7 DGO.). Ihm obliegt es auch, Bürger aus der Gemeinde zu ehrenamtlicher Tätigkeit zu bestellen und so die Bürgerschaft von sich aus an die Gemeindeverwaltung heranzuziehen.

Eine besonders wichtige Aufgabe hat der Bürgermeister — ein Ausfluß seiner Führerstellung — in der Vertretung der Gemeinde zu erfüllen. Er vertritt nach außen wie nach innen die Gemeinde als Trägerin der Hoheitsverwaltung organschaftlich (vgl. § 36 DGO.). Die Vertretung durch den Bürgermeister erstreckt sich daneben auch auf den bürgerlichen Rechtsverkehr, sei es gerichtlich, sei es außergerichtlich, und ist unbeschränkt und auch unbeschränkbar. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist jedoch für bestimmte Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll, die der Bürgermeister für die Gemeinde abgibt, eine besondere Form vorgeschrieben, deren Verletzung nach den Vorschriften des BGB. (§ 125) die Nichtigkeit zur Folge hat. Solche Verpflichtungserklärungen müssen nämlich schriftlich abgefaßt sein und unter der Amtsbezeichnung des Bürgermeisters von diesem handschriftlich vollzogen werden. (vgl. § 36 DGO.). Dieser Formzwang ist aber

[30] Das sind gemäß § 2, Abs. 2 DGO. alle öffentlichen Aufgaben im Gebiet der Gemeinden, soweit die Aufgaben nach gesetzlicher Vorschrift nicht ausdrücklich anderen Stellen zugewiesen sind oder auf Grund gesetzlicher Vorschrift von anderen Stellen übernommen werden.

entgegen der Regelung im pr. Gem. Fin. Ges. (§ 45) auf solche Geschäfte beschränkt, die eine Verpflichtung der Gemeinde zum Ziel haben, und bezieht sich nicht auf solche Geschäfte, die ohne dieses Ziel lediglich eine Verpflichtung der Gemeinde unvermeidlich zur Folge haben, (z. B. die Annahme einer — stempelsteuerpflichtigen — Schenkung, vgl. Surén-Loschelder, Anm. 3a zu § 36 DGO. sowie auch die amtliche Begründung zu § 36 DGO.). Der Bürgermeister kann also — zufolge seiner Führerstellung — die Gemeinde allein verpflichten, ohne daß es einer weiteren Unterschrift eines anderen Gemeindebeamten oder auch nur Kenntnisvermerks bedürfte. In diesem Punkte stellt die DGO. das Führerprinzip noch stärker heraus, als dies im pr.GVG. geschah. Es bedeutet auch keine Durchbrechung des Führergrundsatzes, wenn, wie es § 3 der 2. Durchf.VO. zur DGO. vom 25. 3. 36 (RGBl. I, S. 272) bestimmt, zur Erleichterung des Rechtsverkehrs bis auf weiteres Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für die Gemeinde geldlich von nicht erheblicher Bedeutung sind, nicht der Form des § 36, II DGO. bedürfen.

e) Der Bürgermeister als Dienstvorgesetzter.

Als Führer der Gemeinde, in dessen Hand die gesamte Verwaltung zusammengeführt ist, ist der Bürgermeister zugleich auch der Vorgesetzte aller Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde. Er stellt sie an und bei ihm liegt auch ihre Entlassung. Das Gesetz schreibt ihm bei der Anstellung aber die Einhaltung des Stellenplans vor. (§ 37 DGO.). Auch bei der Berufung der Beigeordneten und der Gemeinderäte ist der Bürgermeister in seiner freien Entschließung beschränkt, soweit nämlich außer ihm noch andere Stellen mitzuwirken haben. Die hervorragende Stellung in der Gemeinde hinsichtlich seiner Eigenschaft als Dienstvorgesetzter hatte der Bürgermeister nach dem früheren Deutschen Gemeinderecht der liberal-demokratischen Epoche nur insoweit, als er auch dort schon Spitze der Gemeindeverwaltung war, wie namentlich nach der sogen. Bürgermeisterverfassung der Rheinischen Städteordnung von 1856, während der Bürgermeister in der kollegialischen Magistratsverfassung nur die Bedeutung eines primus inter pares hatte. Als Führer und Dienstvorgesetzter ist der Bürgermeister befugt, den ihm nachgeordneten Beamten, Angestellten und Arbeitern der Gemeinde bindende Anweisungen zu erteilen, denen diese Folge zu leisten haben; er übt ferner gegenüber den Beamten Dienststrafgewalt aus und ist für Urlaubserteilung zuständig. Auf der anderen Seite lastet — entsprechend der Führerstellung — auf dem Bürgermeister die volle und ausschließliche Verantwortung für die nach seiner Anweisung von den Beamten, Angesetllten und Arbeitern ausgeführte Verwaltungstätigkeit. Das bedeutet nun aber nicht, daß der Bürgermeister für alle Handlungen seiner Vertreter und der übrigen Beamten und Angestellten und Arbeiter der Gemeinde per-

sönlich dienststrafrechtlich oder zivilrechtlich hafte, sondern will vielmehr besagen, daß der Bürgermeister nicht nur bei den Entschließungen und Anordnungen, die er persönlich trifft, für Achtung des Geistes der Gesetze und Innehaltung seiner eigenen Vorschriften, sondern darüber hinaus dafür verantwortlich ist, daß das nat.-soz. Gedankengut in der gesamten Verwaltung verwirklicht wird und die Tätigkeit aller seiner Mitarbeiter sich in dieser Richtung bewegt.[31]

f) Die finanzielle Verantwortung des Bürgermeisters.

Besonders groß ist die Verantwortung des Bürgermeisters hinsichtlich der Gemeindefinanzen. Die Erfahrung der letzten Jahre unter der Herrschaft des alten Gemeinderechts im liberalen Staate lehrt, daß eine fruchtbare Gemeindeverwaltung von einer geordneten Finanzwirtschaft abhängig ist. Das Gebiet der Gemeindefinanzen und Gemeindewirtschaft ist in der DGO. eingehend behandelt und im Vergleich zu den Gemeindeordnungen und Städteordnungen des alten Staates mit starken Sicherungsmaßnahmen ausgestattet worden — wenn auch die Regelungen im einzelnen und die Bindung der Entschlüsse des Bürgermeisters an die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde gegenüber dem pr. Gem.Fin.Ges. aufgelockert sind. Durch feste Normen wird es dem Bürgermeister erleichtert, die volle und ausschließliche Verantwortung für die Gemeindeverwaltung zu tragen. Ein für allemal sollen so Zustände, wie sie sich früher bei den Gemeinden in letzter Zeit, namentlich unter der Herrschaft der Magistratsverfassung, in Gestalt von völliger finanzieller Zerrüttung und Überschuldung der Gemeinden — nicht zuletzt wegen Fehlens klarer persönlicher Verantwortung zufolge der Gewaltenteilung bei der Willensbildung und der verderblichen Parteiwirtschaft und der damit zusammenhängenden mangelnden Kontrolle[32] ergeben hatten, vermieden werden. Oberster Grundsatz für die Arbeit des Bürgermeisters auf dem

---

[31] Vgl. Surén in RVBl. 1935, S. 127.

[32] Auf die mangelnde Eignung der Stadtverordnetenversammlungen zu einer wirksamen Kontrolle weist Bühler (Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, 2. Aufl. 1931, S. 69) mit Recht hin, die er schließlich auf das 1919 eingeführte Gemeindewahlrecht und die darauf beruhende stärkere Politisierung zurückführt: „Statt einer Art Einheitsfront der Stadtverordneten gegenüber der Stadtverwaltung, die früher doch bis zu einem gewissen Grade immer noch da gewesen war, haben wir jetzt vielfach die Neigung zum Parlamentspielen und jedenfalls überall Parteigewirr und Parteienkampf, den die Stadtverwaltung sich zunutze machen kann". (Vgl. Bühler, a.a.O., S. 69).
Die praktischen Vorschläge, die Bühler im Anschluß an Erörterungen über die kommunale Finanzwirtschaft macht, sind heute großen Teils verwirklicht, so insbesondere die Öffentlichkeit der städtischen Finanzwirtschaft und die Änderung des kommunalen Haushaltsrechts, (vgl. hierzu Bühler, a.a.O., S. 70—76).

Gebiete der Gemeindefinanzen ist Sauberkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Aufgabe des Bürgermeisters ist es, vor Beginn des Rechnungsjahres rechtzeitig eine Haushaltssatzung aufzustellen, die er nach Durchberatung mit den Gemeinderäten der Aufsichtsbehörde vorzulegen hat (vgl. § 84 DGO.). Die Haushaltssatzung ist an die Stelle des früheren Haushalts- und Steuerbewilligungsbeschlusses der Vertretungskörperschaft getreten und enthält die Feststellung des Haushaltsplanes in Form eines Ortsgesetzes, das die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben darstellt. Nach dieser für ihn bindenden Haushaltssatzung hat der Bürgermeister die Verwaltung zu führen (vgl. § 89 DGO.). Größere Selbständigkeit genießt der Bürgermeister hinsichtlich der Aufstellung des Haushaltsplanes, der nicht der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde unterliegt, wie die übrigen Teile der Haushaltssatzung. Im Haushaltsplan hat er alle voraussehbaren Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres aufzuführen und gleichzeitig die Ausgaben unter Einbeziehung der Fehlbeträge aus Vorjahren mit der Einnahme auszugleichen. Aber der größeren Selbständigkeit entspricht auch die größere Verantwortung. — Solange die Haushaltssatzung noch nicht bekannt gemacht ist, darf der Bürgermeister nur unter Beachtung größter Sparsamkeit die zur Aufrechterhaltung des Gemeindebetriebes und zur Fortführung begonnener Arbeiten erforderlichen Ausgaben leisten. Über die Haushaltssatzung hinausgehende Ausgaben muß der Bürgermeister in einer Nachtragssatzung aufführen. Verstößt er schuldhaft gegen die Vorschriften der DGO. über die Haushaltsführung, so haftet er der Gemeinde für den daraus entstehenden Schaden. Nach Abschluß des Rechnungsjahres muß der Bürgermeister über die Einnahmen und Ausgaben dem Rechnungsprüfungsamt Rechnung legen. Aus dem Führerprinzip, nach dem die Gemeinde vom Bürgermeister verwaltet wird, folgt, daß die Entlastung aus der Haushaltsführung wie der gesamten Verwaltungsführung nicht durch die Gemeinde geschieht, sondern durch die übergeordnete Aufsichtsbehörde.

Die Führerstellung des Bürgermeisters ist nun nach der DGO. in manchen Punkten eingeschränkt. — und damit auch der Grundsatz der vollen und ausschließlichen Verantwortung des Bürgermeisters durchbrochen: Einmal dadurch, daß zu bestimmten Handlungen und Entscheidungen des Bürgermeisters die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist, wie z. B. bei der unentgeltlichen Veräußerung von Vermögensstücken sowie bei der Veräußerung von Grundstücken. Zum anderen bedürfen der Erlaß der Hauptsatzung, d. h. des Verfassungsstatuts der Gemeinde, und die Aberkennung der Ehrenbürgerrechts oder einer Ehrenbezeichnung der Zustimmung des Beauftragten der NSDAP.; denn bei der Hauptsatzung handelt es sich um einen einmaligen Verwaltungsakt von sehr weittragender Bedeutung, und auf der anderen Seite ist die

Aberkennung von Ehrenbürgerrechten und Ehrenbezeichnungen überwiegend politischen Charakters. (Vgl. § 33 DGO.).

g) Die Vertretung des Bürgermeisters; die Stellung der Beigeordneten. — Verpflichtungserklärungen.

Da nun der Bürgermeister, vor allem in größeren Gemeinden, nicht in der Lage ist, alle Geschäfte der Verwaltung persönlich zu führen, schon aus dem Grunde, weil er manchmal an der Ausübung der Geschäftsführung verhindert ist, so stehen ihm Beigeordnete als Stellvertreter zur Seite, die dann in seinem Namen handeln. Diese Tatsache wird nicht durch den Grundsatz ausgeschlossen, daß der Bürgermeister die Verwaltung der Gemeinde in voller und ausschließlicher Verantwortung führt. Die Zahl der Beigeordneten wird durch die Hauptsatzung bestimmt (§ 32 DGO.). Der sogen. Erste Beigeordnete, der in Stadtkreisen die Amtsbezeichnung „Bürgermeister" führt, ist ständiger allgemeiner Vertreter des Leiters der Gemeinde, während die übrigen Beigeordneten Sondervertreter des Bürgermeisters (bzw. Oberbürgermeisters) auf bestimmten Arbeitsgebieten sind. Als besondere Bezeichnung führt der mit der Verwaltung des Geldwesens einer Stadt betraute Beigeordnete die Amtsbezeichnung „Stadtkämmerer", die übrigen Beigeordneten führen die Amtsbezeichnung „Stadtrat", „Stadtrechtsrat", „Stadtbaurat" usw. In diesen Amtsbezeichnungen spiegelt sich auch äußerlich die gegenüber dem pr.GVG. straffer zusammengefaßte Gemeinde als Zelle des Staates wider. Zur allgemeinen Vertretung des Bürgermeisters sind die übrigen Beigeordneten nur berufen, wenn der Erste Beigeordnete verhindert ist; die Reihenfolge, in der sie zur Vertretung berufen sind, richtet sich nach dem Dienstalter, wenn der Bürgermeister nicht schriftlich eine andere Reihenfolge bestimmt. Zu seiner Vertretung auf einem Sondergebiet kann der Bürgermeister aber auch andere Beamte bestimmen. (§ 35 DGO.).

Die Rechtsstellung der Beigeordneten gegenüber der früheren Rechtslage nach den einzelnen Städte- und Gemeindeordnungen ist wesentlich verändert. Die Beigeordneten sind zwar in jeder Beziehung dem Bürgermeister nachgeordnete Beamte, die nur in seinem Namen handeln und über die der Bürgermeister die Dienstaufsicht führt, sie haben aber gegenüber dem früheren Rechtszustand erheblich erweiterte Rechtsbefugnisse. Insbesondere trifft dies auf den Ersten Beigeordneten als allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters zu. Dieser vertritt nämlich den Bürgermeister nicht nur im Behinderungsfalle, sondern ständig, und ist befugt, jederzeit rechtswirksam für die Gemeinde zu handeln, unbeschadet des Rechts des Bürgermeisters, diese Vertretungsbefugnis im Innenverhältnis einzuschränken. Aber auch die übrigen Beigeordneten vertreten auf ihrem Arbeitsgebiet den Bürgermeister ständig. Bei der Abgabe von Ver-

pflichtungserklärungen für die Gemeinde durch die Vertreter des Bürgermeisters wird der sonst herrschende Führergrundsatz in erheblichem Maße ausgeschaltet, weil nämlich gemäß § 36 Abs. II DGO. die Unterzeichnung durch zwei vertretungsberechtigte Beamte oder Angestellte erforderlich ist. Nach § 3 der II. Durchf.VO. zur DGO. vom 25. 3. 36 bedarf es jedoch dieser Schriftform dann nicht, wenn es sich um Geschäfte der laufenden Verwaltung, die für die Gemeinde geldlich von nicht erheblicher Bedeutung sind, handelt. Das Gleiche gilt für Geschäfte, die ein für das Geschäft oder den Kreis von Geschäften ausdrücklich Bevollmächtigter abschließt, wenn die Vollmacht in der Form des § 36, II DGO. erteilt ist.

h) Bürgermeister und Gemeinderäte, Beiräte.

Im Rahmen der Führer- und Ratsverfassung, wie sie eingangs gekennzeichnet ist, können ein Gemeindeparlament, wie es etwa die Stadtverordnetenversammlung darstellt, oder andere Gemeindevertretungskörperschaften, die ursprünglich dazu berufen wurden, um dem Selbstverwaltungswillen Ausdruck zu geben, schließlich aber zu einer unerträglichen Parteienwirtschaft und zu einem Zustand des „Staat im Staate" führten, nicht mehr bestehen. Die Einrichtung der Gemeinderäte hat vielmehr lediglich die Bedeutung eines Führerats, der dem Gemeindeleiter mit seinem Rat im besten Sinne des Wortes unter Ausschaltung jeglicher Kontrollrechte zur Seite steht und sich auch lediglich auf diese Tätigkeit beschränkt. Von den Gemeindebeiräten und ihrer Bedeutung für die Führung der Gemeinde soll ein besonderer Abschnitt handeln (vgl. weiter unten S. 93).

Dienen die „Gemeinderäte" allgemein der Beratung des Bürgermeisters, so liegt die Tätigkeit der „Beiräte", die neben den Gemeinderäten auch andere sachkundige Bürger sein können, in der Mitwirkung bei der Verwaltung auf einzelnen bestimmten Gebieten der Gesamtverwaltung der Gemeinde. Die Beiräte sind an die Stelle der früheren Deputationen getreten. Namentlich in größeren Gemeinden erscheint häufig eine regelmäßige Beratung in kleinerem Kreise durch fachkundige Personen in einzelnen Fragen der Gemeindeverwaltung wie auch für bestimmte Verwaltungszweige (z. B. das Finanzwesen, Bauwesen, Kulturwesen usw.) zweckmäßig und notwendig. Bei diesen stets nicht öffentlichen Beratungen finden Abstimmungen und Beschlußfassungen entsprechend dem auch hier geltenden Führerprinzip nicht statt. Da die Beiräte lediglich der Beratung des Bürgermeisters dienen, und ihnen keine weiteren Aufgaben, wie sie für die Gemeinderäte bestehen, übertragen sind, liegt auch die Auswahl der Beiräte, die auch Frauen sein können, lediglich beim Bürgermeister als dem Führer der Gemeindeverwaltung selbst.

2. Die Stellung des Podestà nach dem italienischen Gemeinderecht.

a) Das vorfaschistische Gemeinderecht (Sindaco und Gemeindevertretung).

Eine äußerlich der deutschen Gemeinderechtsentwicklung ähnliche Wandlung in der Gestaltung der Gemeindeverwaltung und besonders ihrer Führung und der Stellung des Leiters der Gemeinde hat das italienische Recht — schon einige Jahre früher als das deutsche — durchgemacht. — Nach der Einigung Italiens im 19. Jahrhundert lehnte sich das italienische Verwaltungsrecht und so auch das Gemeinderecht an das französische Verwaltungsrecht an, insofern auch, als durch die Gemeinde- und Provinzialordnung vom 20. III. 1865, an deren Stelle später das Kommunal- und Provinzialverwaltungsgesetz vom 4. II. 1915 trat, eine einheitliche Regelung für Stadt- und Landgemeinden eingeführt wurde. — Nach diesem Gesetze hatte jede italienische Gemeinde einen Gemeinderat, der sich aus bis zu 80 Mitgliedern je nach der Größe der Gemeinde zusammensetzte, die von den zu den Parlamentswahlen wahlberechtigten Bürgern der Gemeinde gewählt wurden. Aus dem Gemeinderat ging durch Wahl der in jeder Gemeinde vorhandene Gemeindeausschuß hervor, aus dessen Reihen der König den Bürgermeister (den Sindaco) ernannte, der im wesentlichen nur ausführendes Organ war, während die Willensbildung bei der Vertretungskörperschaft lag.

Unter der Herrschaft des Systems dieser Wahlvertretungen — des sogen. elettoralismo — mit seiner unvermeidlichen Parteienwirtschaft entwickelten sich die Gemeinden zu einer derartigen Selbständigkeit dem Staate gegenüber[33], daß der Faschismus, dessen Ziel ein straff und zentralistisch von oben nach unten gegliederter und geleiteter Staat ist, zumeist mit der Einsetzung von Staatskommissaren, denen die gesamte Verwaltung der Gemeinde übertragen wurde, auf diesen Zustand antwortete. Mit der gesetzlichen Neuregelung der Gemeindeverwaltung im Jahre 1926, die später durch das „Legge Comunale e Provinciale" vom 3. März 1934 ersetzt wurde, trat an die Stelle des Staatskommissars der „Podestà"[34] genannte Amtsbürgermeister oder Vogt. Im Gegensatz zu dem mittelalterlichen „Podestà", der meistens von auswärts zur kommissarischen Verwaltung der Stadt für kurze Zeit berufen und von der in Parteienkämpfen verzweifelten Stadt mit diktatorischen Befugnissen ausgestattet wurde, ist der heutige Podestà eine der Gemeinde von oben auferlegte Dauereinrichtung, die damit auf den

---

[33] In der Krisenzeit 1919/21 war es soweit gekommen, daß die Magistrate einiger Städte (z. B. Bologna) eigene Truppen aufstellten, so daß die Regierung zeitweilig nicht in der Lage war, die Staatsautorität diesen Gemeinden gegenüber zu wahren. (Vgl. Eschmann, a.a.O., S. 55).

[34] Vgl. Teil I über Geschichte des Namens.

Gehalt des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde wesentlich eingewirkt hat[35].

b) Die Führerstellung des Podestà in der Gemeindeverwaltung nach dem neuen italienischen Gemeinderecht.

In der Hand des Podestà vereinigen sich die gesamten Befugnisse des Gemeinderats, des Sindaco wie auch des Gemeindeausschusses (der Giunta Comunale). Willensbildung und Vollzug sind also nach Beseitigung der Wahlkörperschaften nicht mehr getrennt. Der Podestà ist nach dem hierarchischen Prinzip des Faschismus der allein verantwortliche Leiter der Gemeinde (vgl. Art. 38 T. U.), der allein innerhalb der Gemeinde die entscheidende Gewalt hat, während die übrigen Organe der Gemeinde entweder nur beratenden Charakter oder aber lediglich im Namen des Bürgermeisters ausführende Gewalt haben. Seiner Führerstellung entsprechend ist er nicht von unten, d. h. von der Gemeinde aus angreifbar — es sei denn, daß er sich strafrechtlicher Verfehlungen schuldig macht, er „regiert" (italienisch: „retto") autoritativ von oben die Gemeinde und trägt für seine Geschäftsführung dem Staate, der ihn ernannt hat, gegenüber die alleinige und ausschließliche Verantwortung (vgl. auch Art. 51 T. U.). Der Podestà nimmt eine doppelte Stellung ein: Er ist einmal Vertreter der Staatsgewalt der Gemeinde gegenüber. Gleichzeitig aber ist er auch Verwalter der Gemeindeangelegenheiten, d. h. der Angelegenheiten, die die Gemeinde aus ihrem „Recht der Selbstverwaltung"[36], der sogen. autarchia zu regeln hat (vgl. Art. 50 T. U.).

c) Die Aufgaben und Rechte des Podestà im einzelnen.

Die Aufgaben des Podestà sind sehr mannigfaltig und umfangreich (vgl. im einzelnen Art. 52 T. U.)[37]. Er ist das Haupt der Gemeindeverwaltung (capo dell' amministrazione comunale) und vertritt somit auch die Gemeinde rechtswirksam nach außen und nach innen, sowohl gerichtlich wie außergerichtlich, z. B. bei Vertragsabschlüssen. Er unterzeichnet die Verwaltungsakte. Als Leiter der Gemeindeverwaltung beaufsichtigt er auch alle einzelnen Gemeindeverwaltungen und Gemeinde-Anstalten. Endlich beschließt er über alles, was die Gemeinde als solche betrifft (vgl. die Generalklausel in Art. 53 T. U.)[37]. Nach innen hin hat der Podestà für den Gang der Verwaltung in verbindlicher Weise Anordnungen und

---

35 Vgl. hierzu auch Eschmann, S. 56.

36 Es ist sehr bestritten, ob die Gemeinden noch das Recht der Selbstverwaltung haben. Vgl. darüber weiter unten die Ausführungen am Ende dieses Teiles der Arbeit.

37 Die Hauptbestimmungen des Gesetzestextes sind am Ende dieses Abschnittes wiedergegeben.

Befehle zu geben, soweit es sich um Ausführung rechtsgültig beschlossener Planungen, Bauten usw. handelt. Die Verantwortung für seine Anordnungen und für die Ausführung trägt er natürlich dem Präfekten gegenüber. Er hat dabei auch für Beachtung und Durchführung der allgemeinen und besonderen Verwaltungsvorschriften zu sorgen. Seiner leitenden Stellung in der Gemeindeverwaltung entspricht es — zufolge dem Führerprinzip —, daß der Podestà auch Dienstvorgesetzter der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gemeinde ist, die seinen dienstlichen Anordnungen nachzukommen haben und ihm auch dafür verantwortlich sind. Eine gesonderte Stellung in dieser Hinsicht nimmt nur der Gemeindesekretär mit seinem Gemeindebüro ein (vgl. dazu die Ausführungen weiter unten).

Von besonderer Wichtigkeit für das Funktionieren der Gemeindeverwaltung sind gesunde Gemeindefinanzen. Hier trifft den Podestà auch eine besondere Verantwortung in seiner Haushaltsführung. Er hat für jedes Jahr einen Haushaltsplan aufzustellen, der nach Beratung mit der Gemeinde-Conculta von der Provinzialverwaltungs-Giunta zu genehmigen ist. Im übrigen ist es hohe Pflicht des Podestà, mit dem Gemeindevermögen und den Finanzen der Gemeinde so sparsam wie möglich zu verfahren.

Neben diesen Aufgaben, die ein Ausfluß des Rechts der „autarchia", des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden, sind, soweit man davon heute noch sprechen kann, hat der Podestà noch verschiedene gesetzlich übertragene Funktionen. So übt er zunächst die örtliche Polizeigewalt aus. Darüber hinaus aber hat er für die Aushebung der Soldaten zu sorgen, hat Volkszählungen durchzuführen und Zeugnisse verschiedenster Art auszustellen. (Vgl. Art. 52 T. U.).

Art. 52 T. U. lautet:

Il podestà:

1° rappresenta il comune, ne firma gli atti ed assiste agli incanti;

2° sovrintende a tutti gli uffici ed istituzioni comunali;

3° sta in giudizio, per il comune, sia come attore, sia come convenuto;

4° promouve gli atti consecutivi dei diritti del comune;

5° convoca e presiede la consulta municipale, stabilendo gli affari da trattarsi nelle singole adunanze;

6° conclude e stipula i contratti comunali;

7° veglia al regolare andamento dei servizi municipali;

Art. 53 T U. lautet:

Il podestà, quale amministratore del comune, delibera intorno:

1° all'ordinamento degli uffici e dei servizi;

12° ed in genere su tutti gli affari che sono propri del comune.

Art. 97 T. U. Abs. I lautet:

Le deliberazioni del podestà, escluse quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti già adottati e perfezionati con le approvazioni di legge, devono essere trasmesse in duplice copia al prefetto, che ne accusa ricevuta.

d) Einschränkungen der Führerstellung des Podestà durch das Entscheidungsrecht des Präfekten.

Die Befugnisse des Podestà, der zwar alleiniger und ausschließlich verantwortlicher Leiter der Gemeindeverwaltung ist, unterliegen starken Beschränkungen. Eine wirklich eigenverantwortliche Leitung der Gemeindegeschäfte steht ihm nur hinsichtlich der üblichen Verwaltungsgeschäfte und hinsichtlich schon rechtsgültig beschlossener Planungen zu. Aber auch hier kann der Präfekt jederzeit in seine Geschäftsführung eingreifen und ihm bindende Vorschriften machen. Im übrigen aber ist der Podestà bei allen den allgemein üblichen Rahmen der Verwaltungsgeschäfte überschreitenden Verwaltungsakten an die Zustimmung des Präfekten gebunden. Er hat nur „Überlegungen" anzustellen (il delibera) und das Ergebnis dieser Überlegungen in Gestalt von Vorschlägen in zweifacher Ausfertigung dem Präfekten zur Entscheidung, zur „Vollstreckbarerklärung" zu unterbreiten, soweit nicht die Genehmigung durch die Provinzialverwaltungs-Giunta erforderlich ist. In der Praxis ist der Podestà an die Zustimmungserklärung des Präfekten in viel stärkerem Maße gebunden, als sich dies theoretisch aus dem Gesetze (vgl. Art. 97 T. U.) ergibt. Unabhängig von der Erklärung des Präfekten treten Entschlüsse des Podestà, die keiner besonderen Genehmigung bedürfen, 20 Tage, nachdem sie der Präfektur eingereicht sind, in Kraft, wenn bis dahin vom Präfekten kein Einspruch[38] erfolgt ist. Außerdem ist der Podestà für gewisse Entschließungen finanzieller Art verpflichtet, die Genehmigung der Giunta Provinziale Amministrativa, des korporativen eigenen Verwaltungsorgans der Provinz, einzuholen. (Vgl. Art. 99 T. U.). Und zwar gilt dies für Entschließungen, die den Ausgabeplan und Übertragungen von Summen von einer Kategorie zur anderen betreffen, ferner bei Ausgaben, die den Etat für mehr als fünf Jahre binden, bei neuen Steuern und den dazu bestimmten steuerlichen Regelungen, weiter auch bei Ankauf von Industrieaktien, Veräußerungen von Grundstücken und staatlichen Schuldverschreibungen in bestimmtem Gesamtbetrage usw. Die Höhe der Summen, bei deren Überschreitung die Genehmigung der Giunta Provinziale Amministrativa eingeholt werden muß, ist nach der Einwohnerzahl der Gemeinde gestaffelt.

[38] Dieses Einspruchsrecht des Präfekten kommt praktisch einem stillschweigenden Genehmigungsrecht gleich. Es stellt eine Abschwächung und Erleichterung der Aufsicht im italienischen Recht dar, die im geltenden deutschen Gemeinderecht keine Parallele findet.

e) Die Vertretung des Podestà; die Beigeordneten.

Als alleiniger Träger der Gemeindeverwaltung und mithin auch allein und ausschließlich verantwortlicher Leiter kann der Podestà jedoch in größeren Gemeinden die Verwaltung nicht allein persönlich führen. In diesen Fällen sind ihm Stellvertreter, die sogen. Vice-Podestà's (Beigeordnete) an die Seite gestellt, die in seinem Namen und unter seiner Verantwortung dem Präfekten gegenüber in Fällen der Verhinderung des Podestà diesen vertreten und ihn auch sonst in der Verwaltung unterstützen. Und zwar ist in Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern oder in Provinzialhauptstädten, auch wenn deren Einwohnerzahl niedriger ist, ein Vicepodestà vorhanden, ebenso in Städten von 10 000 Einwohnern, die als Kurorte, Turistenorte oder als Industrie- oder Handelsstädte von besonderer Bedeutung sind. Zwei Beigeordnete unterstützen den Podestà in Städten mit über 100 000 Einwohnern. Die Ernennung eines Vice-Podestà, der wie der Podestà grundsätzlich ehrenamtlich angestellt wird, steht im Ermessen des Ministers des Innern. Diese Beigeordneten vertreten den Podestà grundsätzlich nur im Falle seiner Abwesenheit oder sonstigen Verhinderung. Jedoch kann ihnen der Podestà, ebenso auch den einzelnen Konsutoren, d. h. den Mitgliedern des beratenden Organs der Gemeinde, der Consulta municipale, besondere Aufgaben der Gemeindeverwaltung anvertrauen (vgl. Art. 47 T. U.).

In den Gemeinden, in denen ein Vicepodestà nicht vorhanden ist, vertritt ein Konsultor[39] und in Gemeinden, in denen eine Consulta municipale nicht vorhanden ist, ein Bürger aus der Gemeinde, der die Fähigkeit hat, Mitglied der Konsulta zu sein, den Podestà. Die Ernennung eines solchen Vertreters durch den Podestà bedarf jedoch der Bestätigung durch den Präfekten der Provinz. Auch diese Vertreter des Amtsbürgermeisters haben vor Amtsantritt den vorgeschriebenen Diensteid, wie der Podestà selbst (vgl. Art. 45 T. U.) zu leisten. In zusammengefaßten Gemeinden besteht für den Podestà auch die Möglichkeit, mit Zustimmung des Präfekten seine Befugnisse für eine Teilgemeinde auf einen besonderen Delegierten zu übertragen, der das Amt des Podestà für diesen und in seinem Namen und unter Verantwortung des Podestà in der Teilgemeinde, der „Fraktion", ausübt. Zu diesem Zweck kann der Podestà seine Gemeinde, wenn diese mehr als 60 000 Einwohner zählt und noch nicht in Teilgemeinden zerfällt, in Stadtteile aufteilen und aus der Consulta für diese Teilgemeinden einen dort ansässigen Stellvertreter auswählen, der in der Teilgemeinde residiert und dann gleichzeitig die Funktionen eines Beamten der Regierung ausübt und für die Durchführung der Anordnungen des Podestà zu sorgen hat, (vgl. Art. 56—58 T. U.). Diese Vertreter des Podestà

[39] d. h. ein Mitglied der consulta municipale, des Beratungsorgans der Gemeinde.

haben jedes Jahr dem Podestà einen Bericht über die Anforderungen der Teilgemeinden vorzulegen.

f) Der Gemeindesekretär.

Die eigentlichen laufenden Verwaltungsgeschäfte in der Gemeinde, für die früher der Sindaco zuständig war, nimmt nun im einzelnen nicht der Podestà, sondern der „Gemeindesekretär" (der Segretario comunale) mit seinem Gemeindebüro, das in jeder Gemeinde vorhanden ist, wahr (vgl. Art. 41 T. U.). Dieser Sekretär ist eine eigenartige Erscheinung im italienischen Gemeinderecht. Er ist, obwohl Gemeindesekretär betitelt, Staatsbeamter (vgl. Art. 173 T. U.). und ist zwar dem Podestà dienstlich nachgeordnet, aber dem Minister des Innern bzw. dem Präfekten unterstellt. Letzterer beaufsichtigt auch seine Amtstätigkeit und schreibt über jedes verflossene Amtsjahr des Gemeindesekretärs jeweils „Zensuren" aus. Demgemäß erfolgt seine Ernennung auch nicht durch Organe der Gemeinde, sondern durch den Minister des Innern bzw. durch den Präfekten der Provinz. Der Gemeindesekretär ist in allen wesentlichen Beziehungen seiner persönlichen Beamteneigenschaft Staatsbeamter, der jedoch von der Gemeinde bezahlt wird. Nach dem legge Comunale e Provinziale sind die Gemeindesekretäre, die besonders in Süditalien sich bewährt haben, zu einem neuen Berufsstand zusammengefaßt. Dem Podestà untersteht der Gemeindesekretär nur insofern, als er dessen dienstlichen Anordnungen nachzukommen und diese auszuführen hat. Irgendwelche Beschränkung der dienstlichen Befugnisse des Sekretärs steht dem Podestà jedoch nicht zu. Dies macht sich für den Podestà häufig um so mehr fühlbar, als er bei den Vorschlägen, die er dem Präfekten zu unterbreiten hat, an die Mitwirkung (assistenza) des Sekretärs hinsichtlich der Festlegung und Formung dieser „Überlegungen" gebunden ist[40].

Die Stellung des Podestà zur Consulta Municipale, dem beratenden Organ der Gemeindeverwaltung, bei deren Sitzungen er den Vorsitz führt, sowie deren Aufgaben werden gesondert im Anschluß an die Darstellung der deutschen Gemeinderäte behandelt.

g) Rechtsvergleichende Betrachtung: Die verschiedene Gestaltung des Führergedankens im deutschen und italienischen Gemeinderecht. — Haben die italienischen Gemeinden noch Selbstverwaltungsrecht?

Das faschistische wie auch das nationalsozialistische Gemeinderecht baut auf dem Führerprinzip, jedenfalls, soweit das mono-

40 Vgl. Art. 61 T. U.: Le deliberazioni del podestà sono adottate coll'assistenza del segretario comunale. Vgl. ferner: Lufft: „Führer, körperschaftliche Organe, Bürokratie nach dem neuen italienischen Gemeinde- und Provinzialgesetz", in RVerwBl. 1934, S. 537 ff.

kratische System eingeführt ist, auf. An der Spitze der Gemeinde steht ein Leiter, der Autorität nach unten genießt, die Verantwortung aber nach oben gegenüber der vorgesetzten Aufsichtsbehörde allein und ausschließlich für die gesamte Verwaltung trägt. Beide Gemeindeleiter, der deutsche Bürgermeister wie der italienische Podestà, werden in ihrer freien Verwaltungsführung beschränkt durch die Einschaltung anderer Organe der Gemeinde, vor allem aber durch die Aufsichtsbehörde, der nach deutschem wie nach italienischem Gemeinderecht die Befugnis zur Überprüfung der Verwaltungsakte des Gemeindeleiters nicht nur nach der Seite ihrer Rechtmäßigkeit, sondern auch ihrer Zweckmäßigkeit, zusteht. Die Abhängigkeit des Gemeindeleiters kommt auch darin zum Ausdruck, daß für einzelne Verwaltungsakte von weittragender Bedeutung eine Genehmigung einer höheren Instanz — der Aufsichtsbehörde in Deutschland, der Giunta Provinziale Amministrativa in Italien — erforderlich ist.

Erscheint so die Führerstellung des Gemeindeleiters stark eingeschränkt, so besteht doch zwischen der Stellung des Bürgermeisters und der des Podestà auch in dieser Hinsicht noch ein weiter Unterschied. Der Bürgermeister ist zwar der Verwaltungskontrolle durch die Aufsichtsbehörde unterworfen, für besonders wichtige, insbesondere für die Gemeindefinanzen schwerwiegende Entscheidungen ist die Genehmigung der Aufsichtsbehörde einzuholen — aber im übrigen genießt der Bürgermeister ein sehr umfangreiches Recht selbständiger Entscheidungen, ohne daß er vorher sich mit der Aufsichtsbehörde in Verbindung zu setzen braucht. Praktisch wird hier dem Bürgermeister weitgehend Freiheit zu selbständiger Verwaltungsführung gelassen und damit auch seine Verantwortungsfreudigkeit gefördert (vgl. hierzu auch § 106 DGO.).

Im Gegensatz zu dieser verhältnismäßig sehr selbständigen Stellung des deutschen Bürgermeisters ist der Podestà in Italien sehr stark von dem ihm vorgesetzten Präfekten der Provinz abhängig. Abgesehen von der Genehmigungspflicht, die für viele Verwaltungsakte, die genau im Gesetz aufgezählt sind (Art. 99 T. U.), besteht, trifft der Podestà nur selbständige Entscheidung hinsichtlich derjenigen Verwaltungsakte, die sich im Rahmen des allgemein üblichen Verwaltungsganges halten oder die sich auf Durchführung schon rechtzeitig beschlossener Planungen, wie Bauten, Anlagen usw. beziehen. Bei Verwaltungsakten aber, die nur irgendwie über diesen Rahmen hinausgehen und die auch nicht einfache Ausführung gesetzlich genau vorgeschriebener Maßnahmen sind[41], kann der Podestà überhaupt nicht selbständig entscheiden, sondern er kann nur Überlegungen (deliberazioni) anstellen und muß diese dann in zweifacher Ausfertigung der Präfektur zur Entscheidung einsenden. Der Präfekt erst trifft für ihn die Entscheidung, während der

[41] Vgl. Lufft, Führer, Körperschaftliche Organe, Bürokratie nach dem neuen italienischen Gemeinde- und Provinzgesetz im RVerwBl. 1934, S. 537 ff.

Podestà hier nur die Rolle des Vorbereitenden hat. Diese Entscheidung durch den Präfekten ist also nicht einmal eine Genehmigung einer an sich selbständigen Entscheidung des Podestà. Der Präfekt ist der eigentliche Träger der gesamten Verwaltung in der Provinz, seine Stellung ist besonders stark ausgebaut, da er sich nicht nur auf die staatlichen Behörden, sondern auch auf die Organisation der Partei, die ihm in der Provinz unterstellt ist, stützen kann. Demgegenüber kann man den Podestà fast als den „verlängerten Arm" des Präfekten bezeichnen. Hier zeigt sich wieder, wie zentralistisch ganz Italien unter der Herrschaft des Faschismus regiert wird. Dies hängt natürlich mit der oben im ersten Teil dieser Arbeit gekennzeichneten Rechtsauffassung des Faschismus aufs engste zusammen.

Auch bei der Heranziehung von Bürgern der Gemeinde zur ehrenamtlichen Mitarbeit in der Verwaltung (abgesehen von der beratenden Tätigkeit der Mitglieder der beratenden Gemeindeorgane, der Consulta und der deutschen Gemeinderäte) zeigen sich zwischen der Stellung des Podestà und des deutschen Bürgermeisters erhebliche Unterschiede. Der Bürgermeister kann nach der DGO. Bürger aus der Gemeinde mit besonderen Verwaltungsaufgaben selbständig entsprechend seiner Führerstellung als Oberhaupt der Gemeinde betrauen. Er ist dabei nicht an die Mitwirkung anderer Organe oder an irgendwelche Genehmigung durch übergeordnete Stellen gebunden. Schwächer ist dagegen die Stellung des Podestà, der zu jedem Fall, in welchem er auf Mitglieder der Consulta, die Consultoren, oder auf andere Bürger der Gemeinde Aufgaben der Gemeindeverwaltung überträgt, die Genehmigung des Präfekten braucht und so auch in diesem Punkte unselbständig ist. Durch diese vielfache Abhängigkeit des Podestà wird er fast zum „verlängerten Arm" des Präfekten.

Zu dieser Unsicherheit und verhältnismäßigen Unselbständigkeit des Podestà dem Präfekten gegenüber kommt dann noch seine praktisch häufig recht unbequeme Abhängigkeit vom Gemeindesekretär, der ihm zwar wie die übrige Beamtenschaft dienstlich untersteht, dessen Befugnisse und Aufgabengebiet er aber weder erweitern noch beschränken kann, und an dessen Mitwirkung er bei der Formung seiner dem Präfekten einzureichenden Vorschläge gebunden ist. Eine derartige Nebeneinanderschaltung in der Verwaltung ist dem deutschen Gemeinderecht unbekannt. —

Diese starke Bindung des Leiters der italienischen Gemeinde an die vorgesetzte Staatsstelle läßt die Frage naheliegend erscheinen, ob beim Recht der italienischen Gemeinde überhaupt noch von Selbstverwaltung (oder autarchia), auf die früher die italienischen Gemeinden so stark pochten, die Rede sein kann. Über diese Frage sind sich die Theoretiker nicht ganz einig, zumal das Gesetz selbst den Ausdruck autarchia vermeidet und es auf der anderen Seite auch nirgendwo offiziell von Staatswegen ausgesprochen wurde, daß etwa die Selbstverwaltung der Kommunen vernichtet werden

sollte. Gegenüber der Tatsache, daß der Podestà und die Beigeordneten wie auch der Gemeindesekretär nicht von der Gemeinde gewählt, sondern vom Staate ernannt werden und somit die Gemeinden von Vertrauensmännern nur der Regierung verwaltet werden, betonte man vielfach, daß die Selbstverwaltung nicht in ihren Organen, sondern in ihren Aufgaben bestehe und daß diese letzteren ja geblieben seien[42]. Andererseits aber verträgt sich der Begriff der Autonomie, der gemeindlichen Autarchia, als einer eigenen Existenzberechtigung nicht mit dem Staats- und Rechtsbegriff des Faschismus[43], der durchaus unitarischen Charakter trägt und ein eigentliches Eigenleben der Gemeinden innerhalb des Staates nicht duldet.

Man mag theoretisch darüber streiten, ob den Gemeinden in Italien noch eine eigentliche „autarchia" zukommt — praktisch jedenfalls ist sie bis auf geringe Rechte beseitigt[44], weil die Gemeindeorgane praktisch kaum noch irgendwie selbständig über das Innenleben der Gemeinde bestimmen können und in allen wichtigen Verwaltungsentscheidungen vom staatlichen Präfekten abhängig sind — im Gegensatz zu der deutschen Regelung, die eine weitgehende Entfaltung eigener Betätigung und Entschlußfreudigkeit der Gemeinde und ihrer Organe bejaht. Freilich besitzen die großen Gemeinden Nord-Italiens, vor allem auf Grund ihrer großen wirtschaftlichen Bedeutung, noch eine gewisse Unabhängigkeit von staatlichen Organen hinsichtlich der Ordnung ihres Innenlebens, im allgemeinen aber werden die italienischen Gemeinden und vor allem die süditalienischen Gemeinden nur noch von oben herab regiert durch den zentralistischen Staatsapparat. Die italienische Gemeindeverwaltung ist durch die starke Beschränkung der Selbstverwaltung zur dezentralisierten Staatsverwaltung geworden.

3. Die Stellung des Maire nach französischem Gemeinderecht.

a) Die Stellung des Maire zur Zeit Napoleons I.

Der Maire ist in Frankreich der alleinige Träger der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne, d. h. der Exekutive. Die Einrichtung des Maire als Haupt der Verwaltung geht auf Napoleon Bonaparte zurück, der im Jahre VIII den Maire als staatlichen Beamten über die Gemeindeverwaltung setzte. Damals war der Maire nicht nur alleiniger Träger der Verwaltung im engeren Sinne, des Vollzuges, sondern auch der Willensbildung in der Gemeinde — allerdings unter starker Abhängigkeit von oben. Der Maire nahm damals in der Verwaltung eine ähnliche Führer-Stellung ein, wie heute der deutsche Bürgermeister, damals war der Conseil municipal auch ähnlich wie heute die Gemeinderäte in Deutschland, nur auf die Beratung des

[42] Vgl. hierzu Bornhak, a.a.O., S. 152.
[43] Vgl. Lo Verde, a.a.O., S. 151.
[44] So auch Eschmann, a.a.O., S. 53; ferner Lufft: Führer, Körperschaftliche Organe, Bürokratie in RVBl. 1934, S. 541.

Verwaltungsführers beschränkt, ohne daß er irgendwelche entscheidenden Funktionen gehabt hätte. Heute jedoch hat der Maire hinsichtlich der Willensbildung in der Gemeindeverwaltung nicht mehr diese überragende Stellung, da bei vielen wichtigen Dingen der Conseil municipal zu entscheiden hat.

b) Die heutige Stellung des Maire; seine Aufgaben im einzelnen.

Der Maire ist heute nicht mehr nur Staatsbeamter — dies ist er nebenbei auch, soweit er Gesetze zu veröffentlichen, ferner polizeiliche[45] und ihm durch Gesetz übertragene Spezialfunktionen (vgl. Art. 92) wahrzunehmen hat — sondern er ist von der Gemeinde durch deren Vertretungskörperschaft, den Conseil municipal, gewählter Bürgermeister in erster Linie Beamter des Selbstverwaltungskörpers Gemeinde. Als solcher ist er der ausschließliche Leiter der Gemeindeverwaltung; als Haupt der Gemeinde vertritt er diese nach außen und innen, gerichtlich und außergerichtlich In seiner Eigenschaft als Beamter der Gemeinde hat der Maire zweierlei Arten von Entscheidungsgewalt: einmal solche, die er aus eigener Entscheidungsgewalt besitzt und solche, bei denen er nur als Vollzieher der Beschlüsse des Conseil municipal auftritt. Seiner eigenen Entscheidungsgewalt unterliegen insbesondere die Angelegenheiten der Gemeindepolizei. Er hat für die Organisation der Gemeindedienste (services), wie z. B. Gemeindeanstalten und wirtschaftliche Betriebe sowie Fürsorgewesen usw., zu sorgen. Er ernennt die Beamten für alle Gemeindeämter, für die nicht die Gesetze oder Verordnungen eine besondere Form der Ernennung vorschreiben. Er vereidigt die von ihm Ernannten und führt sie in ihr Amt ein, jedoch unter der Voraussetzung, daß der Präfekt oder Sousprâfekt seine Genehmigung erteilt hat (Art. 88). Ihm steht auch die Disziplinargewalt über die Gemeindebeamten zu, deren Dienstvorgesetzter er ist. Ferner hat der Maire kraft eigener Gewalt und ohne den Conseil municipal damit befassen zu müssen, die Aufgabe, das Privateigentum der Gemeinde, insbesondere den Grundbesitz zu verwalten (Art. 90—91).

Neben diesen Aufgabengebieten, die der eigentlichen Entscheidungsgewalt des Maire unterliegen, gehört es zu den Geschäften des Maire, die Beschlüsse des Conseil municipal, dessen Vorsitzender er ist, auszuführen. Besondere Verantwortung hat er bei der Ausführung des vom Conseil municipal beschlossenen Budgets sowie bei der Überprüfung der Rechnungslegung. Das Gesetz beauftragt den Maire zwar nicht ausdrücklich allgemein mit der Vorbereitung der Entscheidungen des Conseil municipal. Da der Bürgermeister den Gemeinderat aber jederzeit zusammenrufen kann (Art. 47 u. 48), so liegt ihm praktisch immer die Vorbereitung und damit schon ein großer Einfluß auf die Verhandlungen ob. Seine überragende Stellung in der Gemeindeverwaltung läßt den Bürgermeister

[45] Vgl. Art. 92: . . . l'exécution des mesures de sûreté générale . . .

praktisch als den Schwerpunkt der französischen Gemeinde erscheinen (vgl. Steinkopff S. 8)[46].

c) Die Kontrolle des Maire durch den Conseil Municipal und durch den Präfekten.

Der Maire steht aber hinsichtlich seiner Verwaltungsmaßnahmen nicht völlig frei da, sondern er untersteht einer doppelten Kontrolle. Einmal handelt es sich hier um die Kontrolle von Seiten des Staates. Soweit der Bürgermeister staatliche Aufgaben erfüllt, ist er der Dienstaufsicht (contrôle hierarchique) unterworfen (Art. 92)[47], d. h. seine Anordnungen können vom Präfekten suspendiert, annulliert und reformiert werden, ohne daß dem Bürgermeister ein Beschwerderecht zusteht. Soweit der Maire dagegen gemeindliche Angelegenheiten wahrzunehmen hat, sind seiner Wirksamkeit Grenzen durch die staatliche Gemeindeaufsicht, die surveillance (Art. 90), gesetzt. Der Präfekt kann die Verwaltungsakte des Maire zwar nicht reformieren, wohl aber suspendieren oder auch aufheben. Dann hat der Bürgermeister aber die Möglichkeit des Rekurses wegen Machtüberschreitung. Diese Beschwerde wird an den Staatsrat unmittelbar gerichtet. In der Praxis wird jedoch diese Gemeindeaufsicht milde gehandhabt, es ist mehr eine „väterliche Kontrolle" (vgl. Maspétiol-Laroque S. 326)[48]. Unklar ist die Aufsicht in polizeilichen Angelegenheiten geregelt: Zwar fallen diese grundsätzlich unter die surveillance (vgl. Art. 91), jedoch hat gemäß Art. 99 der Präfekt das Recht, in einzelnen Fällen von sich aus Anordnungen zu treffen. Man kann den Charakter der Aufsicht hier als „gemischt" bezeichnen. —

Auf der andern Seite besteht das Aufsichtsrecht des Conseil municipal, das jedoch praktisch die überragende Stellung des Maire in der Gemeindeverwaltung kaum beeinträchtigt, da der Gemeinderat den Bürgermeister zwar zum freiwilligen Rücktritt auffordern, ihn aber nicht absetzen kann (vgl. Steinkopff S. 16). Besonderer Kontrolle untersteht der Maire in finanziellen Dingen, er muß dem Gemeinderat jedes Jahr über das Budget seine Verwaltungsabrechnung vorlegen. Verweigert der Conseil municipal seine Genehmigung, so kann er beim Präfekten die Absetzung des Maire — wie umgekehrt auch der Maire die Auflösung des Gemeinderats — verlangen. Immer aber entscheidet der Präfekt.

Art. 90 des Gemeindegesetzes vom 5. IV. 1884 lautet:

Le Maire est chargé, sous le contrôle du Conseil municipal et la surveillance de l'Administration superieure:

1° De conserver et d'administrer les propriétés de la Commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits;

---

[46] Vgl. Die Wiedergabe der Art. 90—92 unter Abschnitt c).
[47] sous l'autorité de l'Administration superieure.
[48] „. . . Le contrôle paternel des autorités municipales . . .".

2° De gérer les revenus, de surveiller les établissements communaux et la comptabilité communale;
3° De préparer et proposer le budget et ordonnancer les dépenses;

8° De représenter la Commune en justice, soit en demandant, soit en défendant;
10° Et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du Conseil municipal. —

Art. 91:

Le Maire est chargé, sous la surveillance de l'Administration supérieure de la police municipale, de la police rurale, et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs. —

Art. 92:

Le Maire est chargé, sous l'autorité de l'administration supérieure:
1° De la publication et de l'exécution des lois et règlements;
2° De l'exécution des mesures de sûreté générale;
3° Des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois. —

d) Die Beigeordneten.

Dem Maire als Haupt der Verwaltung stehen Beigeordnete, die Adjoints, zur Seite, die in seinem Namen und in Ausführung seiner Funktionen handeln. Die Zahl der Adjoints ist je nach der Größe der Gemeinden verschieden. In Gemeinden mit 2 500 Einwohnern gibt es einen adjoint, in solchen mit 2 500 bis 10 000 Einwohnern 2 Adjoints — und je einen weiteren Adjoint für jede weitere 25 000. Die Höchstzahl der Beigeordneten beträgt 12. Eine besondere Stellung hinsichtlich der Zahl der Beigeordneten nehmen Lyon (19) und Paris als Hauptstadt, für die je ein besonderes Gemeinderecht gilt, ein. Der Adjoint — bei mehreren der Dienstälteste bzw. der nach der Rangordnung erste — hat das Recht und die Pflicht, den Maire ständig, d. h. ohne besondere Übertragung, in Verhinderungsfällen zu vertreten und zwar in allen seinen Funktionen (Art. 84). Dieser allgemeine Vertreter des Maire wird gewöhnlich „Monsieur le Maire"[49] genannt. Die Adjunkten haben das Vorrecht, vor den Conseillers berücksichtigt zu werden, wenn der Maire seine Funktionen überträgt (Art. 82); sie führen im übrigen alle ihnen übertragenen Dienstgeschäfte als Funktionen des Maire in dessen Namen aus.

e) Rechtsvergleichende Betrachtung: Monokratisches Verwaltungssystem in Frankreich. — Die Führerstellung des deutschen Bürgermeisters, insbesondere auch hinsichtlich der Willensbildung. Kontrolle des Gemeindevertreters durch andere Gemeindeorgane — nach deutschem Recht ausgeschlossen. Amtsdauer und Ehrenamtlichkeit.

Das, was an dem französischen Gemeinderecht besonders an das neue deutsche Gemeinderecht anklingt, ist die starke Stellung

[49] Vgl. Hauriou, S. 190.

des Gemeindeleiters. Der Maire nimmt in der französischen Gemeinde eine autoritäre Führerstellung ein — wenn auch mit gewissen Beschränkungen. Diese Führerstellung des Maire war es, durch die sich das französische Gemeinderecht vorteilhaft vom früheren deutschen Gemeinderecht vor dem Jahre 1933 — ausgenommen die sogen. Bürgermeistereiverfassung — unterschied. Die Gemeindeverwaltung liegt in der Hand eines einzigen Mannes, nicht eines Kollegiums, wie es in den größten Teilen Deutschlands vor 1933 der Fall war. Eine derartige Verwaltungsorganisation, bei der die Entscheidung in Verwaltungsangelegenheiten bei einem einzelnen liegt, hat naturgemäß den Vorteil größter Schlagkraft und Schnelligkeit, vor allem aber auch der größeren Verantwortungsklarheit. —

Ist nun auch für das neue deutsche wie auch für das französische Gemeinderecht die Herausstellung des Führergedankens kennzeichnend, so darf ein Vergleich der Führerstellung des Maire nach französischem Recht mit der des deutschen Bürgermeisters nicht die verhältnismäßig weitgehenden Unterschiede in beiden Rechtsgestaltungen übergehen. Das deutsche Gemeinderecht geht von einem anderen Grundgedanken aus als das französische. Während der französische Maire aus dem Gedanken eines zentralen Staates heraus — der Maire war ja ursprünglich Staatsbeamter zur Zeit Napoleons I — eine starke Machtstellung als Haupt der Verwaltung im Sinne eines monokratischen Verwaltungssystems innehat, ist die Führerstellung des Bürgermeisters aus dem Gedanken der Gemeinschaft heraus zu verstehen. So verstanden bedeutet die Führerstellung mehr als nur monokratisches Verwaltungssystem[50]. Die Unterschiede zwischen Maire und Bürgermeister finden allein schon in der verschiedenen geschichtlichen Entwicklung ihre Erklärung. Bei aller Betonung des zentralistischen Charakters des französischen Staats, der in dem Maire seinen Vertreter in der kleinsten Verwaltungseinheit besaß, entwickelte sich allmählich immer mehr das ursprünglich nur beratende Gemeindeorgan, der Conseil Municipal, zu einem von der Staatsaufsicht weitgehend gelösten selbständig mitentscheidenden Gemeindeorgan, einem Gemeindeparlament. Der Maire wurde so auf die reine Verwaltung und die Ausführung zurückgedrängt, während die Willensbildung jetzt dem Conseil Municipal zukommt. Dadurch wird natürlich die ursprüngliche Führerstellung des Maire als — unbeschadet der Staatsaufsicht — allein entscheidenden Gemeindeleiters immerhin wenigstens dem Gesetze nach beeinträchtigt, wenn sich dies auch praktisch nicht voll auswirkt. Der deutsche Bürgermeister dagegen hat als Leiter der Gemeinde, als Führer der in der örtlichen Gemeinschaft vereinigten Bürger sowohl die entscheidende Willensbildung als auch allein die Verwaltung im engeren Sinne. In diesem Punkte ist Deutschland jetzt den entgegengesetzten Weg gegangen im Vergleich zu Frankreich, das den Parlamentarismus auch in der

[50] Vergl. hierzu die Ausführungen oben bei der Behandlung der Stellung des deutschen Bürgermeisters.

Gemeinde immer weiter ausgebaut hat, indem es dem Conseil municipal immer mehr Befugnisse übertrug, — wenn dabei auch in der Praxis der Einfluß des Maire immer noch maßgebend ist.

Auch bestehen große Unterschiede zwischen der Stellung des Maire und der des Bürgermeisters insofern, als der Bürgermeister einer Kontrolle aus der oder durch die Gemeinde nicht unterworfen ist. Der Maire dagegen muß sich die — wenn auch nur mittelbare — Kontrolle durch den Conseil Municipal, der ihn ja gewählt hat, gefallen lassen. Bei dieser Betrachtung macht es keinen Unterschied aus, daß diese Kontrolle durch den Gemeinderat praktisch sich meist kaum auswirken kann. Für das deutsche Gemeinderecht wäre eine solche Kontrolle durch einen Gemeinderat aus grundsätzlichen Erwägungen als unvereinbar mit dem Wesen des Führerprinzips in der Verwaltung unmöglich. Auch in beamtenrechtlicher Beziehung zeigt sich die Abhängigkeit des Maire von dem Conseil Municipal. Wenn dieser aufgelöst wird oder sich selbst auflöst, so endet auch das Amt des Maire, da dieser als Wahlbeamter das ihn wählende Organ nicht überdauern kann.

Andererseits kennt das französische Recht die Einrichtung eines sogen. Probejahrs, die sich in Deutschland in der kurzen Zeit ihres Bestehens schon gut bewährt hat, nicht. Sie mag auch in Frankreich im Vergleich zur deutschen Rechtsregelung nicht so nötig sein, da die Amtsdauer nur 6 Jahre, statt 12 wie in Deutschland ist. Ähnlich wie in Italien, ist der französische Bürgermeister auch in den großen Städten ehrenamtlich tätig. Auch hierin steht das französische Recht im Gegensatz zum deutschen. Die langjährige gute Erfahrung, die Deutschland mit geschulten Berufsbeamten als Leitern der Verwaltung der größeren Städte gemacht hat, hat den neuen deutschen Gesetzgeber bestimmt, die Leitung der größeren Städte durch Berufsbeamte vorzuschreiben (vgl. §§ 39 und 40 DGO.), wenn auch die kleineren Gemeinden in der Regel von ehrenamtlichen Bürgermeistern verwaltet werden.

So ergibt sich bei rechtsvergleichender Gegenüberstellung, daß der französische Maire zwar in einigen wesentlichen Beziehungen dem deutschen Bürgermeister nach der DGO. verwandt ist, insbesondere hinsichtlich seiner Führerstellung in der Verwaltung im engeren Sinne, daß er aber in seiner Stellung in vielen anderen Beziehungen entsprechend der anderen Grundhaltung des französischen Rechts stark von der rechtlichen Stellung des deutschen Bürgermeisters abweicht.

III. Gemeinderat und Gemeinderäte.

1. Die Gemeinderäte nach der DGO.

a) Führerräte in der Verwaltung.

Die Durchführung des Führergrundsatzes im deutschen Gemeinderecht bedingt nicht allein, daß die Verwaltung der Gemeinde

bei dem allein verantwortlichen Bürgermeister als dem Führer der Gemeinschaft liegt — das würde nur Ersatz des kollegialen Verwaltungsprinzips durch das monokratische oder bürokratische bedeuten[51] —, sondern dem Wesen des Führergrundsatzes entspricht es auch, daß Einrichtungen bestehen, die der Tätigkeit des allein verantwortlichen und autoritär führenden Verwaltungsleiters das Vertrauen der seiner Verwaltung unterstehenden Volksgenossen zu sichern bestimmt sind[52]. Denn echte Führung, deren Ermöglichung auch in der Gemeindeverwaltung doch der in der Verwaltung eingeführte nationalsozialistische Führergrundsatz dienen soll, kann nur solange vorhanden sein, als die auf Vertrauen aufgebaute Gemeinschaft zwischen Führer und Gefolgschaft selbst besteht. Diese oben gekennzeichneten als Folge des Führergrundsatzes erscheinenden Einrichtungen, die sogen. „Führerräte", verfolgen den Zweck, den Verwaltungsleiter ständig in engster Fühlung mit den Sorgen und Nöten der Bevölkerung zu halten und auf der anderen Seite im Volke das nötige Verständnis für die Notwendigkeit und die Überzeugung von der Richtigkeit der Handlungen und Entschlüsse des Verwaltungsleiters zu wecken. (Dieser Sinn des Führerrats kommt zuerst sehr deutlich im § 40 Abs. II, Satz 2 des pr. GVG. zum Ausdruck mit den Worten: „Sie (die Gemeinderäte) sollen den Entschlüssen und Handlungen des Leiters der Gemeinde im Volke Verständnis schaffen und die Nöte der Gemeinde und ihrer Glieder dem Leiter der Gemeinde nahe bringen").

Das Wesen des Führerrats in der Verwaltung liegt in der Aufgabe, die Volksverbundenheit des Verwaltungsleiters zu sichern; er erfüllt diese Aufgabe jedoch nur in der eigenverantwortlichen Beratung[53] und bedarf daher keiner über diese Tätigkeit hinausgehenden Zuständigkeit, wie etwa der Befugnis, den Verwaltungsleiter in gewissen Fällen zu kontrollieren durch Beschwerde über diesen und seine Handlungen bei der übergeordneten Stelle, oder wie der Übertragung von Aufgaben der Verwaltung zur selbständigen Entscheidung oder Mitentscheidung. In diesem letzteren Falle würde die Einheit der Führung und der Verantwortung aufgespalten werden, was nicht im Sinne des Führergrundsatzes liegt. — Die Beratung des Leiters durch den Führerrat erstreckt sich aber nicht lediglich auf die sachlich-technische Seite der zur Erörterung und

---

[51] Dieser Meinung ist u. a. Höhndorf („Führertum u. Führerprinzip" in: „Jugend und Recht" 1934, S. 202 f.). Zwar müssen Führung und Führergrundsatz klar geschieden werden, weil Führer eine Person ist, der Führergedanke jedoch ein Organisationsprincip (so auch Krüger, Führung und Führer 1935, S. 49). Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, daß gerade echte Führung sich dort am günstigsten entwickeln kann, wo die organisatorischen Voraussetzungen bereits vorliegen. Und so zeigt sich denn auch in mannigfacher Form ein Eindringen echten Führergedankens in die sonst vielfach herrschaftlich aufgebaute Verwaltung (vgl. auch Maunz, „Der Führergedanke in der Verwaltung" in „Deutsches Recht" 1935, S. 219 ff.).

[52] Vgl. Ule „Führerräte in der Verwaltung" in VerwArch. Bd. 40, S. 283.

[53] Vgl. Ule a.a.O., (S. 284).

zur demnächstigen Entscheidung durch den Verwaltungsleiter vorliegenden Verwaltungssachen und -aufgaben[54], sondern soll in erster Linie das Leben der konkreten Gefolgschaft dem Führer nahebringen. Der Führer soll durch den Führerrat von der Auswirkung seiner Maßnahmen auf die seiner Verwaltung unterstehenden Volksgenossen und von deren Nöten erfahren und soll so in lebendiger Gemeinschaft mit der Gefolgschaft bleiben. Die Gefahr, daß er „vom grünen Tisch" regiert, soll vermieden werden. —

b) Gemeinderäte und Vertretungskörperschaften nach dem früheren deutschen Gemeinderecht.

Einen solchen Führerrat, der zu dem für den nationalsozialistischen Staat artbestimmten Führergedanken eine natürliche Ergänzung bildet[55], stellen die Gemeinderäte nach der DGO. im Rahmen der Führer- und Ratsverfassung dar. Die Gemeinderäte sind an die Stelle der früheren Vertretungskörperschaften — auf dem Gebiete Preußens, der Stadtverordnetenversammlungen, in Bayern und Württemberg, der „Gemeinderäte" — getreten, sind aber von diesen Gebilden nach Aufgabe und Bedeutung wesensverschieden. War der Gemeinderat in den Gemeindeordnungen Bayerns und Württembergs eine Körperschaft, so bilden die Gemeinderäte kein Kollegium, ihre Tätigkeit besteht vielmehr in der Erteilung persönlichen, einzelverantwortlichen Rats. Die Gemeinderäte als Führerrat, als Einrichtung der neuen Führerverfassung, sind gegenüber den früheren Vertretungskörperschaften im Staatswesen der liberalen Demokratie eine völlig neue Erscheinung. Bei den Gemeinderäten gibt es — eine natürliche Folge des Führergrundsatzes — keine Abstimmungen oder Beschlußfassung, wie dies bei den Stadtverordnetenversammlungen und Gemeinderäten zur Zeit der liberal-demokratischen Gemeindeverfassungen der Fall war. Denn die Durchführung des Führerprinzips verlangt, daß die Verantwortung klar herausgestellt wird. Bei Abstimmungen jedoch kommt nur die rohe Zahl, nicht aber das Gewicht der sachlichen Gründe einer Ansicht zum Ausdruck, und so wird leicht die Verantwortung verwischt und kann zur Verantwortungslosigkeit werden.

Ein weiterer wichtiger Unterschied der Einrichtung der Gemeinderäte gegenüber den Vertretungskörperschaften früherer Zeit tritt in der Stellung der Gemeinderäte bzw. der Vertretungskörperschaft zum Verwaltungsführer hervor. Die Vertretungskörperschaften waren früher Träger der Willensbildung gegenüber dem Bürgermeister in der Weise, daß Willensbildung und Vollzug auseinanderfielen im System der Gewaltenteilung. In der neuen Führer- und

[54] Vgl. Krüger „Der Aufbau der Führerverfassung" in Deutsches Recht, 1935, S. 211.
[55] Vgl. C. Schmitt: „Staat, Bewegung, Volk", S. 35.

Ratsverfassung liegen Führung und Durchführung, das ist Willensbildung und Vollzug, allein beim Führer; die Gemeinderäte beraten lediglich den Verwaltungsführer, ohne damit zu ihm in Gegensatz zu treten, sie sind zu seiner Unterstützung im Sinne der Ermöglichung einer volksverbundenen Verwaltung da. Sie sind kein Organ der Kontrolle und des Mißtrauens gegenüber dem Bürgermeister, wie die früheren Gemeindevertretungen, und sollen auch nicht einen inneren Dualismus (Gemeindevertretung gegen Gemeindeleitung) zum Ausdruck bringen. Waren die Vertretungskörperschaften vor der Zeit des Nationalsozialismus' in erster Linie Ausdrucksmittel der Selbstverwaltung und von diesem ihrem Sinn und ihrer Aufgabe aus gestaltet im Aufbau der Gemeindeverwaltung und in die Verwaltung als selbständig entscheidende Organe der Gemeinde eingeschaltet, so nehmen die Gemeinderäte, die zwar auch Ausdrucksmittel der Selbstverwaltung der Gemeinde sind, als Führerrat, der sie in erster Linie sind, eine Stellung ein, die ihnen diesem Zweck entsprechend nur Beratungsfunktionen zuweist. Soweit es aber der Führergrundsatz zuläßt, vertreten sie in den Beratungen mit dem Gemeindeführer die Bürgerschaft und Einwohnerschaft der Gemeinde, sie haben dabei ausschließlich das Wohl der Gemeinde zu wahren (vgl. § 48 DGO.). In dieser ihrer Stellung sind sie das „genossenschaftliche Element der Selbstverwaltung", wie sie in der Amtlichen Begründung zu § 48 DGO. bezeichnet werden. Würden die Gemeinderäte außer ihrer Beratungsbefugnis noch irgendwie geartete Kontrollbefugnis gegenüber dem Bürgermeister oder irgendwelche Entscheidungs- oder Mitentscheidungsgewalt in der Gemeindeverwaltung haben, wie die früheren Vertretungs- und Selbstverwaltungskörperschaften, so wären sie im Sinne des früheren Gemeinde-Selbstverwaltungsbegriffs wesentlich nur Selbstverwaltungsorgan, nicht aber Führerrat. Denn Kontroll- und Entscheidungsbefugnis verträgt sich nicht mit dem Wesen eines Führerrats[56], da eine Kontrolle des Führers durch die Gefolgschaft das Vertrauen, auf dem die Gemeinschaft beruht, zerstört und da eine Entscheidungsbefugnis[57] des Führerrats die Einheit der Führung und der Verantwortung vernichten würde. —

c) Berufung, Zusammensetzung und Dauer des Amtes der Gemeinderäte.

Unwesentlich für den Begriff des Führerrats ist die Art der Berufung und die Zusammensetzung der Mitglieder. Hier begegnet man jedoch verschiedenen Ansichten. Während die einen auf dem Standpunkt stehen, aus dem Wesen des Führerrats folge, daß seine Mitglieder ausschließlich vom Führer selbst berufen und bestimmt werden müßten, (so in dem Bericht des Ausschusses für Sozialversicherung in der Akademie für Deutsches Recht über die Auf-

[56] Vgl. Ule a.a.O., S. 284.

[57] Durch Übertragung von Entscheidungsbefugnissen im Gang der Verwaltung würde aus dem Führerrat ein Verwaltungsrat werden.

gaben und Rechtsstellung des Beirats nach dem Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. 7. 1935)[58] — betont Ule[59] demgegenüber mit Recht, daß die ausschließliche Bestimmung der Mitglieder des Führerrats durch den von ihm zu beratenden Verwaltungsleiter nicht wesentlich für den Begriff des Führerrats ist, da die Führerräte in der Verwaltung der Beratung von Unterführern dienen und sich aus dem Wesen der Führungsordnung ergibt, daß der oberste Führer von sich aus durch allgemeine oder Einzel-Anordnungen Zusammensetzung und Zuständigkeit des Führerrats bestimmen kann.

So ist denn auch für die beiden Führerräte in der deutschen Gemeindeverwaltung nach der DGO., die Gemeinderäte und die Beiräte, die Art der Berufung verschieden geregelt. Die der Sachberatung auf einzelnen Gebieten der Verwaltung dienenden Beiräte werden vom Führer der Gemeindeverwaltung selbst berufen, da sie allein Berater der Verwaltung sind; anders die Gemeinderäte: Diese sind das „genossenschaftliche Element der Selbstverwaltung" und haben in besonderem Maße die Volksverbundenheit des Verwaltungsleiters zu gewährleisten und so muß auch bei der Zusammensetzung der Gemeinderäte die von ihnen vertretene Bürgerschaft mitzuwirken haben. Die Berufung der Gemeinderäte erfolgt nun aber nicht durch eine allgemeine Wahl von unten — diese wäre mit dem Führergrundsatz unvereinbar — sondern im Wege der Auswahl durch den Beauftragten der NSDAP., da die Partei ja die Volksgemeinschaft und so auch die örtliche Gemeinschaft repräsentiert. Der Beauftragte der NSDAP., der ja auch bei der Berufung der leitenden Gemeindebeamten wesentlich mitwirkt, ernennt, selbstverständlich im Benehmen mit dem an ihrer Berufung interessierten Bürgermeister, die Gemeinderäte. Eine Bestätigung durch die Aufsichtsbehörde gibt es dabei nicht. Die richtige Auswahl der Gemeinderäte wird in der Praxis für die Frage, ob sich diese neue Form der Verwaltung bewähren wird, von ausschlaggebender Bedeutung sein.

Für ihre Berufung schreibt daher § 51 DGO. ausdrücklich vor, daß auf nationale Zuverlässigkeit, Eignung und guten Leumund zu achten ist, ferner aber, da ja die Gemeinderäte im besonderen die Bindung zwischen Verwaltung und Bürgerschaft sicherstellen sollen, daß in der Zusammensetzung der Gemeinderäte die Eigenart der Gemeinde und die Struktur der Bürgerschaft zum Ausdruck kommt. Nur Männer kommen als Gemeinderäte in Betracht, Frauen sind ausgeschlossen. (Vgl. § 6 Satz 3 DGO.). Die Gemeinderäte, die nicht, wie die Mitglieder der früheren Vertretungskörperschaften von einzelnen politischen Parteien gewählt sind, sind selbstverständlich an kein Mandat oder an Weisungen dritter Stellen gebunden, sondern sollen ausschließlich das Gesamtwohl der Gemeinde im Auge haben (vgl. § 48 DGO.), sie bekleiden in der Gemeinde ein Ehrenamt (§ 53).

---

[58] Vgl. Zeitschr. d. Akad. f. Deutsch. Recht, 1935, S. 56 ff.
[59] In „Führerräte als Ausdruck der Selbstverwaltung", RVBl. 1935, S. 570 ff.

Ihrer Aufgabe, den Bürgermeister als Führerrat sachlich zu beraten, können die Gemeinderäte am besten gerecht werden, wenn ihre Zahl nicht zu groß ist. Daher setzt § 49 DGO. eine Höchstzahl der Gemeinderäte fest, die in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern zwölf beträgt, während in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden 24 und in den Stadtkreisen 36 Gemeinderäte vorhanden sein können. In Städten führen die Gemeinderäte die Amtsbezeichnung „Ratsherr", der Reichsminister des Innern kann aber durch Verordnung für Gemeinden, die nicht Städte sind, eine andere herkömmliche Amtsbezeichnung vorschreiben (vgl. § 119 Nr. 3 DGO.). Die Amtsdauer der Gemeinderäte beträgt wie bei allen Ehrenbeamten der Gemeinde 6 Jahre, wobei aber eine Wiederberufung nicht ausgeschlossen ist.

d) Die Aufgaben der Gemeinderäte im einzelnen.

Da die Gemeinderäte nur auf beratende Tätigkeit beschränkt sind und ihnen eine entscheidende Mitwirkung nicht zukommt, liegt die Gefahr unzureichender Anteilnahme an der Verwaltung nahe. Diese Gefahr wurde schon in den Anfängen der Gemeindeselbstverwaltung erkannt. So äußerte sich der Frhr. v. Stein in einem Briefe an von Hövel gegen die lediglich beratende Zuständigkeit von Bürgern in der Gemeindeverwaltung folgendermaßen[60]: „Eine beratende Versammlung wird bei dem Volke wenig Achtung und Vertrauen genießen und, da sie ohne Verantwortlichkeit ist, entweder in das Wilde hineingeraten oder sich gleichgültig und träge verhalten".

Die DGO. sucht die Arbeitsfreudigkeit und das Interesse und Verantwortungsgefühl der Gemeinderäte in der Weise zu wecken und zu fördern und dadurch die gegen die nur beratende Mitwirkung der Gemeinderäte erhobenen Bedenken zu beseitigen, daß sie ihnen als Ehrenbeamten der Gemeinde, die durch ihr Ehrenamt in einem besonderen Treueverhältnis an ihre Gemeinde gebunden sind, besondere Pflichten und besondere persönliche Verantwortung auferlegt, die sich aus ihrer Stellung als Mittler zwischen Verwaltungsleiter und Einwohnerschaft der Gemeinde ergeben. Die Gemeinderäte dürfen als Ehrenbeamte der Gemeinde nicht Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde geltend machen. Auch sind sie zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet. Sie müssen sich auf Verlangen des Bürgermeisters zu den ihnen vorgelegten Fragen der Verwaltung äußern und, wenn ihre Meinung von der des Bürgermeisters abweicht, so wird dies in der Beratungsniederschrift vermerkt. Im allgemeinen soll der Bürgermeister die Gemeinderäte zur Beratung über alle wichtigen Verwaltungssachen vor der Entscheidung heranziehen. Während dies jedoch normalerweise in seinem Ermessen steht, ist für eine Anzahl besonders bedeutungsvoller Ereignisse (vgl. im einzelnen § 55 DGO.), wie sie die Änderung der Gemeindegrenze, Erlaß, Änderung und Auf-

[60] Zit. nach Surén in: RVBl. 1935, S. 128.

hebung von Satzungen, Verfügung über Gemeindevermögen, Berufung des Bürgermeisters und der Beigeordneten usw., ferner die Haushaltssatzung und Gemeinderechnung sowie die Entlastung des Bürgermeisters darstellen, die vorherige Beratung mit den Gemeinderäten und eine Herbeiführung ihrer Stellungnahme vorgeschrieben. Ein Selbstversammlungsrecht steht den Gemeinden nicht zu, sie treten vielmehr zusammen, wenn sie der Bürgermeister, der in den Beratungssitzungen natürlicherweise den Vorsitz führt, lädt. Sie sind dann zum Erscheinen verpflichtet, ein Fernbleiben ohne Grund zieht die disziplinarische Untersuchung und möglicherweise Bestrafung durch den Bürgermeister nach sich.

2. Die italienische Consulta municipale.

a) Die Consulta als Ergänzung zum Führerprinzip.

Um dem Podestà in seiner Verwaltungstätigkeit die besonderen Belange der Einwohnerschaft möglichst nahe zu bringen und ihn zu unterstützen, ist ihm eine beratende Körperschaft, die Consulta Municipale, an die Seite gestellt. Die Aufgabe dieser Consulta liegt im Gegensatz zu der beschließenden und entscheidenden Gewalt des Podestà, der „amministrazione attiva" oder tätigen Verwaltung, im wesentlichen in der gutachtlichen Stellungnahme zu den ihr vom Podestà vorgelegten Beratungsgegenständen und Plänen. Die Tätigkeit der Consulta ist also eine Art „amministrazione consultativa" oder beratende Verwaltung, wie sie im Staatsleben in Italien namentlich durch die gutachtliche Tätigkeit des Staatsrates bei Gesetzentwürfen gekennzeichnet ist. Die Consulta Municipale ist zwar äußerlich dem Namen nach an die Stelle der alten Gemeinde-Giunta, des vorfaschistischen Gemeindeparlaments, getreten. Daß sie aber nicht wie diese parlamentarisch organisierte Wahlkörperschaft entscheidende, sondern nur beratende Funktion haben kann, folgt schon aus dem faschistischen Grundsatz der autoritären einheitlichen Verwaltungsführung, dem auch in der Gemeindeverwaltung durchgeführten faschistischen Führerprinzip, wonach die Leitung der Gemeinde, was Führung und Durchführung anlangt, bei einem einzelnen Manne, dem Podestà, liegt — unbeschadet der Befugnisse übergeordneter staatlicher Stellen. Dem hierarchischen Verwaltungsaufbau entsprechend werden die Vertreter zu diesem beratenden Kollegium nicht mehr wie früher, d. h. vor der Neugestaltung des faschistischen Gemeinderechts im Jahre 1926, nach Parteienlisten von unten gewählt, sondern die Berufung der Vertreter aus der Gemeinde erfolgt jetzt unter Vermeidung jeglicher Parteienwirtschaft, die sich im vorfaschistischen Italien zum Schaden geordneter Gemeindewirtschaft zu üppig entwickelt hatte, nach dem Auswahlgrundsatz. Dabei werden zwar von unten her Vorschläge gemacht, jedoch bestimmt eine staatliche Stelle von oben her ausschließlich, wer als Vertreter der Gemeinde in die Beratungskörperschaft einzieht.

b) Berufung, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Consulta.

Die Consulta ist so zusammengesetzt, daß sie ihre Aufgabe, Ausdrucksmittel der jeweiligen eigentümlichen und berufsständischen Gruppierung der Einwohnerschaft der Gemeinde zu sein und so den Podestà als autoritären Leiter der Gemeindeverwaltung mit den besonderen Bedürfnissen der Bürgerschaft laufend bekannt zu machen, gerecht werden kann. Neben ihrer eigentlichen Wirkungsmöglichkeit, der beratenden Tätigkeit als Mitglieder der Consulta, haben die einzelnen Konsultoren noch die ihnen vom Podestà besonders übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Die Zahl der Mitglieder ist verschieden, je nach der Größe der Gemeinde schwankt sie zwischen 6—40. Jedoch hat nicht jede italienische Gemeinde eine Consulta: Gesetzlich vorgeschrieben ist diese Einrichtung vielmehr nur für Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern oder in Provinzhauptstädten. In diesem Falle beträgt die Mitgliederzahl für Gemeinden mit über 100 000 Einwohnern 24—40, für solche von unter 100 000 Einwohnern 10—24, je nach Größe; die Regelung innerhalb dieser Grenzen steht im Einfelfalle dem Präfekten zu. Dieser kann auch die Einrichtung einer Consulta in Gemeinden unter 100 000 Einwohnern anordnen, wenn er es für erforderlich und zweckmäßig erachtet. Vorwiegend ist wohl an Industrie- und Kurorte und andere Gemeinden gedacht, deren Verwaltung infolge ihrer Eigenart besondere Anforderungen stellt. In solchen Fällen besteht die Consulta aus 6—10 Personen (vgl. Art. 39 T.U.). Normalerweise besteht aber in kleineren Gemeinden keine Consulta.

Bei der Berufung der Mitglieder der Consulta Municipale spielen die syndikalen Organisationen, d. h. die berufsständischen Selbstverwaltungseinrichtungen in Italien insofern eine erhebliche Rolle, als ihnen das Recht gegeben ist, dem Präfekten Vorschläge für die Ernennung der Mitglieder des beratenden Gemeindeorgans zu machen. Nur berufstätige Gemeindeangehörige kommen für die Ernennung in Betracht. Der Gang der Berufung spielt sich folgendermaßen ab: Der Präfekt stellt jeweils vorher fest, welche einzelnen Berufsgruppen und -verbände, insbesondere „produktive Betriebe" (vgl. Art. 65) Vorschläge machen können. Im Rat sind nur solche Betriebe oder Berufsgruppen vertreten, die mindestens 1% in der Einwohnerschaft der Gemeinde betragen. — Dann bestimmt der Präfekt für jeden einzelnen Betrieb in der Gemeinde die Zahl der Vertreter für die Consulta. Die syndikalen Verbände machen ihm darauf binnen 1 Monat je 3 Vorschläge für jede von der betreffenden Berufsgruppe zu besetzende Stelle eines Konsultors. Die Entscheidung fällt der Präfekt, er wählt von 3 Vorgeschlagenen einen aus und ernennt ihn. Er muß jedoch darauf achten, daß sich die Zahl der Arbeitnehmervertreter und die der Arbeitgebervertreter die Wage hält. So ergibt sich dann ein Bild der Consulta, die die industrielle und wirtschaftliche Eigenart und Zusammensetzung der betreffenden Gemeinde widerspiegelt. Die Lebensdauer einer

Consulta ist jeweils vier Jahre, dann erfolgt neue Berufung, die aber eine Wiederberufung der bisherigen Mitglieder nicht ausschließt. (Art. 67). Bemerkenswert ist hinsichtlich der persönlichen Voraussetzungen für die Consulta-Mitglieder, daß auch Frauen dieses Amt übertragen werden kann, die sich entweder besonders für Volk, Staat oder Partei verdient gemacht haben oder Beamtinnen sind oder waren (vgl. Art. 68 T.U.) — obgleich den Frauen sonst führende Stellungen in öffentlichen Ämtern der Gemeinde verschlossen sind. Die allgemeinen gesetzlichen Hinderungsgründe für das Amt des Consultors sind im übrigen im wesentlichen dieselben wie beim Podestà. Die Consultoren sind ehrenamtlich und daher unentgeltlich tätig. Ähnlich wie der Podestà und der Vicepodestà haben auch die Consultoren vor ihrem Amtsantritt den Eid auf den König, die Verfassung und die Gesetze abzulegen (Art. 71). —

Die Consulta municipale besteht im Gegensatz zu den deutschen Gemeindeberatungen nicht aus „Räten", die einzelverantwortlichen Rat dem Bürgermeister erteilen, sondern stellt ein Kollegium dar, dessen Votum in parlamentarischen Formen, im Wege der Beschlußfassung nach Mehrheiten, zustande kommt. Daher ist auch die Anwesenheit der einzelnen Mitglieder, die zu jeder Sitzung vom Podestà jeweils unter schriftlicher Anzeige der Tagesordnung, mindestens 3 Tage vorher, in dringenden Fällen 24 Stunden vorher (Art. 72), geladen werden, bei der Beratung und für die Abstimmung erforderlich. Denn mindestens die Hälfte der Mitglieder muß anwesend sein, wenn das Kollegium beschlußfähig sein soll. Hierbei zählt der Podestà und Vicepodestà nicht mit (Art. 73).

Wer dreimal hintereinander ohne ausreichende Gründe nicht zur Consulta kommt, verliert sein Amt durch Ausspruch des Präfekten auf den Vorschlag des Podestà hin (Art. 75 T.U.).

c) Die Aufgaben der Consulta im einzelnen.

Im allgemeinen steht es dem Podestà frei, die Consulta zur Beratung heranzuziehen und von ihr ein Gutachten einzuholen. — In gewissen und für das Leben der Gemeinde wichtigen Fällen jedoch ist die Mitwirkung des beratenden Gemeindeorgans obligatorisch. Das bezieht sich namentlich auf die Aufstellung des Haushaltsplanes, vor allem auch für Ausgaben, die den Haushalt auf mehrere Jahre binden, ferner auf die Einführung neuer Steuern, Gründung von Zweckverbänden, Ankauf von Aktien und Grundstücken sowie ferner auf Anleihen irgendwelcher Art und einige weitere im Art. 79 T.U. aufgezählte Fälle. Auch bei Führung von Prozessen über eine bestimmte Summe, Investierung von Geld, Veräußerung von Immobilien, Staatspapieren oder Aktien muß die Ansicht der Consulta festgestellt werden. Die Mindesthöhe, um die es bei diesen letztge-

[61] Macciotta-Vittorelli, Anm. 162 vor Art. 79 T.U.: La consulta è organe consultivo e complementare dell'amministrazione ordinaria (podestà) . . .

nannten Fällen geht, ist je nach der Größe der Gemeinden verschieden (vgl. Art. 79 T.U.). Die Mitwirkung der Consulta erstreckt sich aber immer nur auf begutachtende Tätigkeit und stellt niemals eine entscheidende Beschlußfassung dar[61]. Der Podestà wird auch durch den Beschluß der Consulta keineswegs gebunden, er kann gegen die Meinung des Rates handeln, muß dies aber im Sitzungsprotokoll vermerken (Art. 83 T.U.). Auch kann er Maßnahmen ergreifen, wenn die vorgeschriebene absolute Mehrheit der Consulta nicht erreicht ist. Er muß dann aber im Wortlaut seiner Entscheidungen und Vorschläge an den Präfekten zum Ausdruck bringen, aus welchem Grunde die Gemeindeberatung keinen Beschluß gefaßt hat. (Art. 74 T.U.).

d) Rechtsvergleichende Betrachtung: Die Consulta als körperschaftliches Beratungsorgan. — Berufung der Mitglieder durch den Staat.

Stellt man die italienische Consulta municipale den deutschen Gemeinderäten vergleichsweise gegenüber, so läßt sich auf der einen Seite vieles Gemeinsame und verwandten Grundgedanken Entsprechende hinsichtlich der Aufgabe und Bedeutung finden. Im italienischen wie im deutschen Gemeinderecht herrscht das Prinzip der autoritären Entscheidung, in dessen Auswirkung die Consulta sowie die Gemeinderäte eine Stellung erhalten, die sie auf die Beratung des entsprechenden Organs der Gemeindeverwaltung beschränkt. Hier wie dort fällt der Gemeindeberatung die Aufgabe zu, das wirkliche Leben der Gemeinde mit allen Nöten und Bedürfnissen durch fachlich und politisch geeignete Gemeindeangehörige dem Gemeindeleiter nahe zu bringen und es so zu ermöglichen, daß der Verwaltungsleiter seine Entscheidungen in steter Fühlung mit der ihm anvertrauten Gemeinde trifft. Unterschiedlich auf der anderen Seite sind diese Beratungsorgane aber hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Arbeitsweise. Daß in Italien nicht jede Gemeinde eine Consulta hat im Gegensatz zu dem entsprechenden deutschen Rechtszustande, ist nicht von grundsätzlicher Bedeutung, da an sich auch in Italien nach Möglichkeit in jeder Gemeinde ein kollegiales Beratungsorgan vorhanden sein soll und die Entscheidung hierüber bei den kleinen Gemeinden lediglich aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit in das Ermessen des Präfekten gestellt ist.

Praktisch wichtiger aber ist, daß die italienische Gemeindevertretung ein Kollegium darstellt — im Gegensatz zu den einzelverantwortlichen deutschen Gemeinderäten —, welches nach parlamentarischen Grundsätzen seinem Willen und seiner Meinung im Mehrheitsbeschlusse Ausdruck gibt. Diese Form der Tätigkeit ist zwar nicht dem Beratungsorgan wesensfremd, jedoch steht sie im Widerspruch mit dem im übrigen autoritär aufgebauten und wirkenden Verwaltungsorganismus der Gemeinde, der Mehrheitsentscheidungen ablehnt. Das deutsche Gemeinderecht lehnt bewußt eine Abstim-

mung auch bei nur beratenden Organen ab, um die persönliche klare Verantwortlichkeit des einzelnen schärfer zu betonen und zu fördern und anonyme Mehrheiten zu vermeiden. Eine weitere Folge dieses Unterschiedes ist es, daß die Frage der Beschlußfähigkeit im deutschen Gemeinderecht keine Rolle spielt, um so mehr aber bei der italienischen Consulta. Selbstverständlich wird dadurch, daß eine bestimmte Anwesenheitszahl nicht vorgeschrieben ist, nicht die Verpflichtung der deutschen Gemeinderäte, zu den Beratungen zu erscheinen, berührt, denn der Beamte, der ohne triftigen Grund fernbleibt, verletzt seine Amtspflicht.

Der Kreis von Bürgern, aus denen die Mitglieder des Beratungsorgans der Gemeindeverwaltung berufen werden, ist in Italien insofern enger als der entsprechende Kreis in Deutschland, als hier nur Vertreter der syndikalen Verbände in die Consulta einziehen, während nach deutschem Gemeinderecht grundsätzlich alle Bürger den Kreis derer bilden, aus denen die Berufung zu Gemeinderäten erfolgt. In Italien hängt diese Regelung — die bevorzugte Stellung der Syndikate — mit dem gesamten Staatsaufbau, bei dem die Syndikate, die Korporationen, eine besondere Rolle spielen, und mit der der Theorie des Faschismus eigenen starken Betonung der wirtschaftlichen Seite des Staats- und Gemeindelebens zusammen. Praktisch ist jedoch in der Auswirkung der Unterschied zwischen der deutschen und der italienischen Regelung nicht so groß, da ja auch in Deutschland in erster Linie Personen zu Gemeinderäten ernannt werden sollen, die im Leben der Gemeinde und ihrer Wirtschaft eine Rolle spielen, sachkundigen Rat zu erteilen vermögen und als Gemeinderäte in ihrer Zusammensetzung ein Spiegelbild der Eigenart der Gemeinde gerade auch in wirtschaftlicher Hinsicht darstellen. Nationale Zuverlässigkeit und guter Leumund sind hier wie dort selbstverständliche Voraussetzungen für Angehörige der Gemeindeberatung.

Wie schon in Italien die Regelung bestand, daß die Consulta alle 4 Jahre ganz neu zusammengesetzt wurde, so werden auch in Deutschland nach der DGO. die Gemeinderäte alle sechs Jahre insgesamt neu berufen unter Vermeidung eines regelmäßigen Turnus', nach dem etwa alle paar Jahre ein Teil der Räte ausscheidet, an deren Stelle Neuberufene treten. Hierin zeigt sich übereinstimmend das Bestreben, die Beratungskörperschaft — in Deutschland die Gemeinderäte in ihrer Gesamtheit — jung zu erhalten und einer zu starken Traditionsbildung zu steuern. Die notwendige Korrektur und Hemmung erfolgt dann durch Gegenschaltung innerhalb der politischen Führerschaft. Während aber in Deutschland die Partei durch die Einrichtung der Beauftragten der NSDAP. im Berufungsverfahren das entscheidende Wort spricht, ist die Ernennung der Konsultoren in Italien gänzlich in die Hand eines Staatsbeamten, des Präfekten, gelegt. Die Partei kann hier nur indirekt auf dem Wege über die syndikalen Verbände, die ja das Vorschlagsrecht für die Vertreter zur Consulta haben, Einfluß auf die künftige Zusammen-

setzung des Gemeindeberatungskollegiums ausüben. Direkt dagegen ist der Präfekt von den unteren Parteistellen unabhängig, da diese ihm sogar unterstellt sind. Hier ist wieder, wie schon bei der Berufung der leitenden Gemeindebeamten, die Ausschaltung des direkten Einflusses der Partei zu beachten, die sich aus der alle politischen Ordnungen überragenden Stellung des Staates erklärt.

Abschließend kann über die italienische Consulta gesagt werden, daß sie sich in der Praxis bisher gut bewährt hat und daß durch diese Einrichtung viele Mängel der früheren mehrparteilichen parlamentarischen Gemeindeleitungen beseitigt worden sind.

3. Der Conseil Municipal im französischen Gemeinderecht.

a) Der Conseil municipal in der geschichtlichen Entwicklung.

Ursprünglich war das kollegiale Gemeindeorgan im französischen Gemeinderecht — zur Zeit Napoleons I. — ein reines Beratungsorgan zur Unterstützung des Maire als des ungeachtet der Staatsaufsicht allein entscheidenden Gemeindeleiters; seine Mitglieder wurden von oben her ernannt. Allmählich entwickelte sich aus diesem Beratungsorgan der Conseil municipal zu seiner heutigen Gestalt, indem zunächst an Stelle der Ernennung der Mitglieder von oben die Wahl von unten, aus der Gemeinde, trat. Dann aber wurden die Befugnisse des Conseil municipal über die Beratungsfunktionen hinaus durch Übertragung einzelner Entscheidungszuständigkeiten erweitert, zuletzt noch in entscheidender Weise durch das Dekret über die Dezentralisation und Dekonzentration vom 5. 11. 1926, so daß heute das ursprünglich beratende Gemeindeorgan zum Träger der Willensbildung, zu einer Art Parlament in der Gemeinde geworden ist. Der Conseil Municipal kann heute — seit dem Dekret vom 5. 11. 1926 — selbständig und genehmigungsfrei etwa über den Erwerb von Immobilien, die Anlage von Promenaden, Sportplätzen usw. beschließen, ferner über den Zusammenschluß von Gemeinden innerhalb eines Kantons. Während früher ein genehmigungspflichtiger Gemeindebeschluß als abgelehnt galt, wenn der Präfekt nicht binnen einem Monat sich entschieden hatte, gilt er heute als genehmigt, wenn der Präfekt oder Unterpräfekt nicht binnen bestimmter Frist sich erklären.

b) Zusammensetzung und Aufgaben des Conseil municipal.

Der Conseil municipal besteht aus mindestens 2, höchstens 36 Mitgliedern, je nach der Größe der betreffenden Gemeinde. (Für Paris und Lyon gelten Sonderregelungen). In diese Wahlkörperschaft kann jeder 25 Jahre alte Bürger, der mit der Gemeinde durch Wohnsitz oder durch Eintragung in die Liste der direkten Steuern

verbunden ist, gewählt werden. Der Conseil municipal wird jedesmal auf die Dauer von 6 Jahren gewählt. Ersatzwahl für ausscheidende Mitglieder erfolgt, sobald der Conseil auf 3/4 seiner Mitglieder gesunken ist. Wie eine parlamentarische Körperschaft arbeiten die Kommunalräte in Sessionen, während deren Sitzungen unter dem Vorsitz des Maire abgehalten werden, die der Vorbereitung und der Stimmabgabe bei der Beratung dienen. Entscheidungen werden durch Mehrheitsbeschlüsse gefaßt. Die Gemeindebeschlüsse, die keiner besonderen Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen, werden sofort „exekutorisch". Dagegen bedürfen für die Gemeinde besonders schwerwiegende Entschlüsse (vgl. im einzelnen Art. 68)[62] der Genehmigung des Präfekten. Grundsätzlich fallen alle Angelegenheiten, die das Gemeindeinteresse betreffen, in die Zuständigkeit des Municipalrats (vgl. Art. 61 Abs. I). Es ist hier, ähnlich wie im deutschen Kommunalselbstverwaltungsrecht, ein Universalprinzip aufgestellt worden. Für alle diese Beschlüsse des Gemeinderats ist der Maire nur ausführendes Organ. Da aber der Gemeinderat grundsätzlich nur zu bestimmten Zeiten und nur jeweils für 15 Tage zusammengerufen werden muß (vgl. Art. 46), liegt der Schwerpunkt der Gemeindeverwaltung in der Tätigkeit des Maire (vgl. Steinkopff S. 8).

Die wichtigsten Bestimmungen des Art. 68 des Gemeindegesetzes vom 5. IV. 1884 lauten:

Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure, les délibérations portant sur les objets suivants

1° Les conditions des baux dont la durée dépasse dix huit ans;

2° Les aliénations et échanges de propriétés communales;

3° Les acquisitions d'immeubles, les constructions nouvelles, les reconstructions entières ou partielles, quand il est pourvu à la dépense à l'aide d'emprunt ou de ressources extraordinaires soumis à l'approbation;

6° Le budget communale;

7° Les crédits supplémentaires;

8° Les contributions extraordinaires et les emprunts sauf dans le cas prévu par l'article 141 de la présente loi;

9° Les taxes locales dont la perception est autorisée par les lois dans l'intérêt des communes;

12° (Abs. 2 und 3): Les délibérations qui ne sont pas soumises à l'approbation préfectoral ne deviendront néanmoins exécutoires que quinze jours après le dépôt qui aura été fait à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture.

Abs. 3: Le Préfet ou le Sous-Préfet, dans les Communes dont il'regle le budget, pourra abréger ce delai.

---

[62] Siehe die Wiedergabe am Ende dieses Abschnitts.

c) Rechtsvergleichende Betrachtung: Wesensverschiedenheiten zwischen dem Conseil municipal und den deutschen Gemeinderäten.

Der französische Conseil Municipal und die deutschen Gemeinderäte nach der DGO. entsprechen einander zwar in ihrer Stellung in der Gemeindeverwaltung, sind aber doch in ihrem Wesen nach Aufgabe und Zweck grundverschieden voneinander. Während der Conseil Municipal eine Art Gemeindeparlament im Rahmen einer demokratisch-liberalistischen Staats- und Gemeindeverfassung darstellt, wie wir es in Deutschland im Gemeinderecht vor 1933 kennengelernt haben, also ein selbständig durch Mehrheitsbeschluß entscheidendes Gemeindeorgan neben, ja z. T. über dem Maire, der seine Beschlüsse auszuführen hat, verkörpert, erscheinen die deutschen Gemeinderäte im Rahmen der neuen deutschen Führer- und Ratsverfassung als lediglich beratende Organe, die mit einzelverantwortlichem Rat den Gemeindeleiter unterstützen sollen, ihm dabei aber allein die entscheidende Willensbildung überlassen. Nur die ursprüngliche geschichtliche Form des Conseil municipal als reiner Beratungskörperschaft, wie sie zur Zeit Napoleons I. bestand, weist den deutschen Gemeinderäten verwandte Züge auf. Seit der Zeit Napoleons I. aber hat sich der Conseil municipal zu einem Gebilde entwickelt, das mit der ursprünglichen Gestalt nichts mehr zu tun hat. Von einem Beratungsorgan zur Unterstützung des autoritären Gemeindeleiters hat sich der Conseil municipal zum entscheidenden Willensträger der Gemeinde gewandelt, der sogar ein Kontrollrecht — wenn auch ein indirektes — gegenüber dem Gemeindeleiter, dem Maire, ausübt. In diesen beiden Gemeindeeinrichtungen, dem französischen Conseil municipal und den deutschen Gemeinderäten nach der DGO., kommt die große Verschiedenheit der Staats- und Kommunalauffassungen Frankreichs und Deutschlands zum Ausdruck. In Frankreich hat sich bei aller Betonung des zentralistischen Nationalstaats die parlamentarische Demokrtie auch schließlich in den Gemeindeverwaltungen widergespiegelt — wie früher auch in Deutschland. Mit dem Siege des autoritären Führergedankens im Zuge der nationalsozialistischen Revolution ist dagegen in Deutschland das frühere Gemeindeparlament durch die die Verbindung mit dem Volke herstellenden einzelverantwortlichen Gemeinderäte ersetzt worden. —

Aber trotz dieser Verschiedenheit zeigt der Vergleich des deutschen mit dem französischen Gemeinderecht auch, wie in der Praxis auch in Frankreich in der praktisch maßgeblichen Stellung des Maire ein Stück echter Führung in der Gemeindeverwaltung zum Ausdruck kommt.

C. Schluß.

Der Inhalt des neuen Selbstverwaltungsbegriffs. — Zusammenfassende Schlußbetrachtung.

Zum Schluß sei noch auf eine im Zusammenhang mit der Neugestaltung des deutschen Gemeinderechts aufgetauchte das Thema der vorliegenden Arbeit ergänzende Frage eingegangen. Bei der Neugestaltung des deutschen Gemeinderechts durch die DGO. wurde auch die Selbstverwaltung der Gemeinden einer Neuordnung unterzogen. Im Hinblick auf die starke Ausprägung des Führergedankens und die straffere Eingliederung der Gemeinden in den Staat im Vergleich zu dem früher in Deutschland geltenden Rechtszustande tauchte vielerorts die Frage auf, ob denn bei der neuen Ordnung des Rechts der deutschen Gemeinden und ihres Verhältnisses zum heutigen Führerstaat noch von einem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden gesprochen werden könne, ob dieses nicht vielmehr jetzt ausgehöhlt oder beseitigt sei. Hierauf gibt die Amtliche Begründung zur DGO. die Antwort: Am Grundsatz der Selbstverwaltung der Gemeinden wird festgehalten, an ihre Abschaffung war auch nie gedacht[63]. Dies konnte allerdings dann zweifelhaft erscheinen, wenn man in dem Zustand der Freiheit der Gemeinden im Staat, wie er zur Zeit der Herrschaft der Weimarer Verfassung schließlich sich ergeben hatte, ein für allemal das Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung erblickte. Um jedoch die Frage nach dem Bestehen der Selbstverwaltung unter der Herrschaft der DGO. richtig beantworten zu können, muß man sich zunächst über den Begriff der Selbstverwaltung klar werden.

Über diesen Begriff der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland hat viel Streit in Literatur und Praxis geherrscht. Man unterschied zwischen einem juristischen und einem politischen Begriff der Selbstverwaltung. Dabei wurden vielfach auch unwesentliche Erscheinungen als für den Begriff wesentlich herausgestellt, so daß dieser hierdurch an Klarheit nicht gewann. Dazu kommt, daß der Begriff der Selbstverwaltung bisher auch in den Gesetzen an keiner Stelle fest umrissen worden ist. Man kann jedoch feststellen, daß die Vorstellung von der gemeindlichen Selbstverwaltung im Laufe der Entwicklung seit dem Frhr. v. Stein starken Wandlungen unterworfen gewesen ist.

[63] Vgl. Amtl. Begründung zur DGO., Allgem. Teil. RGBl. I, S. 49.

Der Frhr. v. Stein, der zwar selbst den Ausdruck Selbstverwaltung nicht gebraucht hat, brachte ihren Zweck in seiner sogen. Nassauer Denkschrift vom Jahre 1807 im Zusammenhang mit der Erörterung ehrenamtlicher Mitwirkung von Bürgern an der Verwaltung folgendermaßen zum Ausdruck: „Ersparung an Verwaltungskosten ist der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Teilnahme der Eigentümer an der Provinzialverwaltung, sondern weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden und falsch geleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland und Nationalehre". Steins Auffassung vom Staate war eine durch und durch organische, worauf auch Drews hinweist[64]. Für ihn wurden die Gemeinden nachgeordnete und dienende Bestandteile, Glieder des Ganzen, die ihren Sinn nur aus dem Ganzen, dem Staate herleiteten. In der Städteordnung von 1808 gab Stein den städtischen Gemeinden das Recht, im Rahmen des Gesamtorganismus' des Staates und unter Voranstellung der Erfordernisse des Staates ihre eigenen engeren Angelegenheiten selbständig zu regeln, wobei der Staat jedoch eine Kontrolle hatte, sowohl über die Rechtmäßigkeit wie auch die Zweckmäßigkeit der von den Gemeinden getroffenen Maßnahmen[65].

Dieser Begriff und Sinn der Selbstverwaltung erfuhr jedoch im Laufe des 19. Jahrhunderts allmählich eine grundsätzliche Abwandlung. Schon die revidierte Städteordnung von 1831, besonders aber die Städteordnung von 1853 lockerte die Befugnisse der Staatsaufsicht über die Gemeinden und ließ Beanstandungen mit aufschiebender Wirkung nur noch zu, wenn das bestehende Recht verletzt oder aber das Staatswohl gefährdet war. Maßnahmen von nachteiliger Wirkung für die Gemeindeinteressen boten dem Staat jedoch keinen Grund zum Einschreiten.

Durch die Regelung im Zuständigkeitsgesetz von 1883 (§ 15), die im Zusammenhang mit der Gneist'schen Reformgesetzgebung steht, wurden schließlich auch die höheren Staatsinteressen soweit zurückgestellt, daß die Aufsichtsbehörde nur noch bei Gesetzesverletzungen und bei Überschreitung der Befugnisse eine Möglichkeit hatte, Maßnahmen der Gemeinde mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden. Solche Beanstandungen brauchte sich jedoch die Gemeinde nicht stillschweigend gefallen zu lassen, sondern konnte vor den Verwaltungsgerichten Klage erheben, die über die Frage zu entscheiden hatten, ob eine Verletzung des geltenden Rechts vorlag.

[64] Vgl. Drews in JW. 1934, S. 198.

[65] Sehr treffend wird diese Rechtsstellung der Gemeinden nach der Städteordnung von 1808 von Drews a.a.O. charakterisiert, der sie mit der Rechtsstellung eines 18jährigen Sohnes vergleicht, der von seinem Vater mit einem Wechsel auf die Universität geschickt wird und seine Angelegenheiten selbständig besorgen kann, und in dessen Freiheit der Vater so lange nicht eingreift, als er sich im Rahmen des Zweckes hält, zu dem er den Wechsel erhalten hat.

Diese Rechtsentwicklung bedeutet ein starkes Abrücken von der organischen Rechtsauffassung des Frhrn. v. Stein: Die Gemeinden hatten nicht mehr ihren Sinn lediglich als Glieder des Gesamtorganismus', sondern sie waren zu selbständigen Gebilden mit einem Eigenleben geworden, das sich auch gegen die höheren Interessen des Staates durchsetzte. Nur die Schranke des Gesetzes war geblieben. Vor dem Richter, dem Verwaltungsgericht, traten sie mit dem Staat als gleichberechtigte Partner auf. In den Gneist'schen Reformgesetzen macht sich die damals herrschende individualistische Staatsauffassung mit dem für diese Auffassung typischen Gegensatz von Staat und Gesellschaft, Staat und Einzelperson, schon recht deutlich bemerkbar. Während der Folgezeit aber und besonders in der Zeit nach der Einführung der Weimarer Verfassung erstarkte immer mehr das Bestreben der Gemeinden, unter allen Umständen ihre Individualität dem Staate gegenüber zu wahren. Die Selbstverwaltung wurde schließlich zu einer „natürlichen Opposition"[66] gegen den Staat.

Der individualistischen Anschauung von dem Verhältnis von Staat und Einzelperson als einem natürlichen Gegensatz, bei dem jeder der beiden Pole in erster Linie sein Eigendasein um jeden Preis zu verteidigen und zu erweitern sucht, hat der Nationalsozialismus die Lehre von der Gemeinschaft des Volkes und Staates gegenübergestellt. Mit der Idee dieser Gemeinschaft ist es unverträglich, wenn sich etwa die Gemeinden, die als Teil des Staates, als seine Zellen und Glieder aufgefaßt werden und nur von dieser ihrer Bestimmung her begriffen werden können und ihre Bedeutung erhalten, irgendwie im Gegensatz zum Staat, zur Gesamtheit, dessen Teile sie sind, stellen wollten. Nach nationalsozialistischer Auffassung können daher auch Staat und Gemeinden niemals zueinander gleichgeordnet sein, vielmehr sind die Gemeinden dem Staate untergeordnet und ihm eingeordnet und müssen daher ihr Eigenleben so führen, daß es zum Besten des Gesamtkörpers, des Staates, sich auswirkt. Nicht nur das, was dem Staate direkt abträglich ist, müssen sie unterlassen, sondern auch das, was sie selbst schädigt, da sie eben nicht allein um ihrer selbst willen da sind und folglich frei über sich verfügen könnten, sondern durch ein gesundes Eigenleben dem Gesamtwohle zugleich dienen sollen. Der Staat aber bedarf zu seinem Wohlergehen gesunder Einzelglieder, die ihre Aufgaben auch zu erfüllen in der Lage sind.

Von diesem Blickpunkt aus betrachtet wird es klar, daß der neue autoritäre Staat den Gemeinden die Rechtsstellung, die sie noch zur Zeit der Herrschaft der Weimarer Verfassung hatten, nicht belassen konnte. Vielmehr mußte das, was man bis dahin im Zeitalter des Individualismus als Selbstverwaltung bezeichnet hatte, mit der neuen gemeinschaftsbetonten Auffassung von Staat und Gemeinden in Einklang gebracht werden. Hierbei konnte man,

---

[66] Vgl. Drews, a.a.O., S. 198.

abgesehen von der Form der Selbstverwaltung, im wesentlichen an das Werk des Frhrn. v. Stein anknüpfen, da dieser sehr verwandte Anschauungen vom Wesen des Staates und der Bedeutung der Gemeinden für diesen hatte. So beruft sich die DGO., wie auch schon kurze Zeit vorher im Gebiete Preußens das pr.GVG., in der Einleitung ausdrücklich auf den wahren Geist des Schöpfers gemeindlicher Selbstverwaltung, des Reichsfreiherrn vom Stein. Freilich ist der Begriff der Selbstverwaltung nach der DGO. verschieden von dem oben gekennzeichneten individualistischen Begriffe, wie er durch die Gneist'sche Reform und in der nachfolgenden Zeit allmählich sich entwickelt hatte. — In der amtlichen Begründung zur DGO.[67] heißt es:

„Der staatspolitische Sinn und Gehalt der Selbstverwaltung der Gemeinden wird bejaht: die unterste, volksnächste Stufe der öffentlichen Verwaltung im Staate soll unmittelbar aus dem Volke selbst herauswachsen. Die eigenverantwortliche Erfüllung der örtlichen Aufgaben durch die Gemeinden, gestützt auf die vertrauten Kenntnisse, breiten Kräfte und auf das unmittelbare Interesse der Bürger an der örtlichen Gemeinschaft, wird für die einzig mögliche Regelung erachtet; sie macht gleichzeitig den Staat für überörtliche, staatsnotwendige Zwecke und Aufgaben frei. Die organisierte örtliche Gemeinschaft soll die tätige Mitarbeit aller derer gewinnen, die mit ihr durch geschichtliche Zugehörigkeit, Verbundenheit mit dem Boden der Heimat und innere Bereitschaft verwachsen sind und so im wahren Geiste des Reichsfreiherrn v. Stein den Sinn für die staatliche Gemeinschaft im Volke selbst tief verankern. Deshalb wird am Begriffe der Gemeinde als Trägerin der örtlichen Aufgaben, an den Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung und hierbei insbesondere an der vorzugsweise ehrenamtlichen Verwaltung sowie am grundsätzlich unbeschränkten Aufgabenkreis der Gemeinden festgehalten".

Damit ist der Sinn der Selbstverwaltung im neuen deutschen Führerstaate umrissen.

Das, was man früher für den Begriff der Selbstverwaltung als wesentlich ansah, nämlich a) die Universalität oder Totalität des gemeindlichen Aufgabenkreises, b) die gemeindeeigene Willensfähigkeit und das gemeindeeigene Willensorgan und damit eine gewisse Selbständigkeit gegenüber der Staatsgewalt, c) die Mitwirkung der Gemeindebürger bei der Willensbildung und Verwaltung, ist auch heute noch Kennzeichen der Selbstverwaltung. —

In den Formen sind allerdings zum Teil völlig neue Wege gegenüber dem Überlieferten gefunden. Jedoch ist die Form für den Begriff der Selbstverwaltung nicht wesentlich, also etwa die Wahl der gemeindeeigenen Organe durch die Bürgerschaft oder eine Vertretungskörperschaft. Eine bestimmte Art der Organisation ist überhaupt nicht wesensnotwendig mit der Idee der Selbstverwaltung ver-

[67] Vgl. Amtl. Begründung, Allgem. Teil, RGBl. I. S. 49 ff.

knüpft. Vielmehr ist, wie Köttgen zutreffend ausführt[68], jeweils diejenige Organisation die dem Wesen der Selbstverwaltung gemäße gewesen, die die größten praktischen Garantien dafür bot, „daß jene aller Selbstverwaltung wesenseigene innere Verbindung zwischen dem organisierten Handeln des Verwaltungsapparates und den Gemeinschaftswerten derjenigen sozialen Gruppe, auf der der betreffende Verwaltungskörper aufgebaut worden war, verwirklicht wurde". Die Art, wie § 41 DGO. unter Ablehnung einer Wahl die Berufung der leitenden Gemeindebeamten regelt, sichert eine maßgebliche Beteiligung der Bürgerschaft einmal durch die Mitwirkung der Gemeinderäte und ferner durch die Person des Beauftragten der NSDAP., der die örtliche Gemeinschaft vertritt. Wenn auch die Möglichkeiten der Staatsaufsichtsbehörde in der Ausübung ihrer Aufsichtsgewalt entsprechend der nationalsozialistischen Auffassung von der Stellung der Gemeinden als Glieder und Zellen des Staates erweitert worden sind, so ist damit am Grundsatz der Selbstverwaltung nicht gerüttelt. Diese stellt sich dar in der eigenverantwortlichen Verwaltung aller öffentlichen Aufgaben, soweit sie nicht ausdrücklich durch Gesetz einer anderen Stelle übertragen oder von diesen übernommen werden, durch eigene selbst mitberufene Organe der Gemeinde unter maßgebender Mitwirkung der Bürgerschaft, jedoch im Rahmen der allgemeinen Gesetze sowie im Einklang mit den Zielen der Staatsführung unter Aufsicht der zuständigen Staatsbehörde. Wenn behauptet wird, daß mit dieser Auslegung des Selbstverwaltungsinhalts die bisherige Linie verlassen sei, so muß demgegenüber festgestellt werden, daß der Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung keineswegs in allen Punkten ein für alle Mal irgendwo festgelegt war, vielmehr mit den verschiedenen Staatsauffassungen und politischen Strömungen geschwankt und Wandelungen durchgemacht hat.

Die Neugestaltung des Deutschen Gemeinderechts im Geiste des den gesamten neuen deutschen Staat beherrschenden Führergrundsatzes stellt ein kühnes und bisher[69] einzigartiges Unternehmen dar. Ausschlaggebend für den Erfolg des Gesetzes in der Praxis ist die richtige Auswahl der Führerpersönlichkeiten, die wegen ihrer großen Bedeutung für die Durchführung des Führerprinzips vom Gesetze auch mit besonderer Sorgfalt behandelt ist. — Der Vergleich mit dem ausländischen Recht hat gezeigt, daß bereits im Gemeinderecht anderer Länder — Italien und Frankreich — eine Art von Führerprinzip in der Gemeindeverwaltung mit Erfolg durchgeführt werden konnte. Allerdings ergeben sich in der Ausgestaltung im einzelnen bei der Gegenüberstellung der deutschen Gemeindeführung mit derjenigen in den anderen Ländern z. T. erhebliche und grundsätzliche, mit den jeweiligen staatstragenden Ideen zusammenhängende Verschiedenheiten. Dem französischen, italienischen und deutschen Recht ist, was die Leitung der Gemeindeverwaltung anbetrifft, der Aufbau nach dem sogen. monokratischen Verwaltungs-

[68] Vgl. Köttgen in VerwArch. Bd. 39, S. 121.
[69] Abgesehen von dem pr.GVG.

system gemeinsam. Während nun aber in Italien der autoritäre Leiter der Gemeindeverwaltung in einer Weise dem staatlichen Präfekten unterstellt ist, daß die Gemeindeverwaltung zu einer dezentralisierten Staatsverwaltung wird — und während auf der anderen Seite der Maire nach dem französischen Gemeinderecht im Laufe der geschichtlichen Entwicklung allmählich in die Stelle eines Vollziehungsbeamten der Gemeinde, der mit der Ausführung der Beschlüsse des Gemeinderats — neben den laufenden Geschäften der Verwaltung — beauftragt ist, gedrängt worden ist, ist beim deutschen Bürgermeister nach der DGO. — im deutschen Recht zum ersten Mal — das Führerprinzip aus dem Grundgedanken des Nationalsozialismus' von der Führung und der Gemeinschaft heraus verwirklicht worden. Denn der Bürgermeister ist wirklich Führer der Gemeindeverwaltung in weiterem Sinne, er ist Träger der entscheidenden Willensbildung und des Vollzuges, d. h. der Durchführung der getroffenen Entscheidungen im Rahmen einer volksverbundenen Führer- und Ratsverfassung.

Verzeichnis der benutzten Schriften.

Ardy, S.:	„Die Neuordnung der Kommunalverwaltung in Italien", in: Jahrb. f. Kommunal-Wissenschaft, 1936, Bd. I, S. 159 ff.
Bornhak, C.:	Das italienische Staatsrecht des Faschismus. Leipzig 1934.
Bühler, O.:	Der heutige Stand der Verwaltungs- und Verfassungsreform, 2. Aufl., Stuttgart 1931.
Bühler, O.:	„Die Selbstverwaltungskörper" in: Handbuch des Staatsrechts von Anschütz-Thoma. Bd. I, (Bd. 28: Das öffentliche Recht der Gegenwart) Tübingen 1929.
Dalloz:	Code des lois politiques et administratives Paris, Dalloz, 1905.
Drews, B.:	Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz. JW. 1934, S. 197 ff.
Elleringmann, R.:	Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung. Berlin 1936.
Eschmann, H. W.:	Der faschistische Staat in Italien. Breslau 1933. 2. Aufl.
Forsthoff, E.:	Die Krise der Gemeindeverwaltung im heutigen Staat. Berlin 1932.
Gerber, H.:	Genossenschaftliche Verwaltung im nationalsozialistischen Staat, in Arch. f. öff. Recht. Bd. 25, S. 82 ff.
Gneist, R.:	Verwaltung, Justiz, Rechtsweg-Staatsverwaltung und Selbstverwaltung. Berlin 1869.
Frank, H.:	Deutsches Verwaltungsrecht. München 1937.
v. Grumbkow:	Geschichte der Kommunalaufsicht, Berlin 1921.
Griziotti:	Kommunalverwaltung und Kommunalfinanzen in Italien, in: Jahrbuch für Kommunal-Wissenschaft, 1934, I. Bd., S. 89 ff.
Hamacher, P.:	Die Stellung der Bürgermeister. Diss. Köln, 1931.
Harris, G. M.:	Local Government in many lands, London 1933.
Hauriou, M.:	Précis de droit administratif. Paris 1927.
Hippel, v. E.:	Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich seit 1914, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 14, S. 149 ff.
Holz, G.:	Die Entwicklung des Einkörpersystems in dem Verfassungsrecht der deutschen Städte. 1933.

Jèze, G.: Gesetzgebung und Jurisprudenz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts in Frankreich. 1907—1909, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 4, S. 496 ff.

Jèze, G.: Verwaltungsrecht der französischen Republik, in: Das öffentliche Recht der Gegenwart. Bd. 23, Tübingen 1913.

Jèze, G.: Les principes généraux du droit administratif. Paris 1930. Bd. II und Bd. III.

Koellreutter, O.: Grundriß der allgemeinen Staatslehre. Tübingen 1933.

Koellreutter, O.: Der deutsche Führerstaat. Tübingen 1934.

Höhn: Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken. Hamburg 1934.

Kerrl-Weidemann: Die deutsche Gemeindeordnung vom 30. I. 1935. Kommentar, Berlin 1935.

Köttgen: Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung. Tübingen 1931.

Köttgen: Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz in: Verw. Arch. Bd. 39.

Krüger, H.: Führung und Führer. Breslau 1935.

Küchenhoff, G.-Berger, R.: Die deutsche Gemeindeordnung. Berlin und Leipzig 1935.

Leroy, M.: Der französische Regionalismus und die Verwaltungsreform von 1926. in: R. und Pr. VBl. 51 (1930) S. 349 ff.

Lohmann, K.: Staat, Partei und Kommunalverwaltung in Rußland und Italien, in: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft. 1934. Bd. II, S. 1 ff.

Lo Verde, G.: Die Lehre vom Staat im neuen Italien. Berlin 1934.

Lympius, v.-Küchenhoff, G.: Gemeindeverfassungsgesetz und Gemeindefinanzgesetz. Berlin und Leipzig 1934.

Leonida Macciotta-Cesare Vittorelli: Commento Teoretico-Pratico al Nuovo Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale. Como 1934.

Maull, H.: Die Staatsaufsicht über Gemeinden und Gemeindeverbände in Preußen. Berlin 1932.

Maunz, Th.: Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts. Hamburg 1934.

Maspétiol, R. — Laroque, P.: La tutelle administrative. Paris 1930.

Maspétiol, R.: L'Organisation Municipale, Paris 1934.

Mussolini, B.: La Dottrina del Fascismo. 1932, in deutscher Übersetzung: Der Faschismus. 1933.

Nicolai, H.: Grundlagen der kommenden Verfassung. Berlin 1933.

Panunzio, S.: Allgemeine Theorie des faschistischen Staates. Deutsche Übersetzung von Harald Fick, Jena. Berlin und Leipzig, 1934.

Peters, H.: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin 1926.

Presutti, E.: Istituzioni di Diritto amministrativo Italiano. Messina-Milano, 1934, II. Bd.

Richter, L.: Führertum und Selbstverwaltung in Arch. öff. Recht 1935.

Rispoli, A.: Istituzioni di Diritto Amministrativo. Tornio 1932.

Scheuner, U.: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich in der Zeit vom 1. Januar 1927 bis 1. Juni 1931, im: Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 19, S. 137 ff.

Schmitt, C.: Staat, Bewegung, Volk. Hamburg 1933.

Schmitt, C.: Der Begriff des Politischen. Hamburg 1933.

Siotto-Pintor, M.: Die obrigkeitliche Rechtsentwicklung in Italien in den Jahren 1926 bis 1928 in: Jahrb. d. öff. Rechts. Bd. 17, S. 201 ff.

Steinkopff, O.: Die Selbstverwaltung der französischen Gemeinden. Diss. Göttingen 1928.

Surén-Loschelder: Die deutsche Gemeindeordnung, Kommentar. Berlin 1935.

Ule: Führerräte in der Verwaltung, in Verw. Arch., Bd. 40, S. 279 ff.

Voß, H.: Die Stellung des Bürgermeisters. Köln 1933.

Benutzte Abkürzungen.

DGO.	= Deutsche Gemeindeordnung vom 30. I. 1935.
pr. oder preuß. GVG.	= Preußisches Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. 12. 1933.
pr. Gem. Fin. Ges.	= Preußisches Gemeindefinanzgesetz v. 15. 12. 1933.
T. U.	= Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale.
Art. mit Zahlen ohne nähere Bezeichnung	beziehen sich auf das französische Gemeindegesetz vom Jahre 1884.
Legge Com. e Prov.	= Legge Comunale e Provinziale.
Amtl. Begründ.	= Amtliche Begründung zur DGO. (RGBl. I, S. 49 ff.).
Jahrb. f. Komm. Wiss.	= Jahrbuch für Kommunalwissenschaft.
Zeitschr. d. Akad. f. D. Recht.	= Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht.

Im Text angeführte Namen von Verfassern bezeichnen die im Schriftenverzeichnis aufgeführten Autoren.

Lebenslauf.

Am 14. Januar 1911 wurde ich, Heinz Overbeck, als Sohn des Bürgermeisters Dr. jur. Fritz Overbeck und seiner Ehefrau, Anna, geb. Vosbein, in Dielingen i./W., Kreis Lübbecke, geboren. Ich bin evangelischer Konfession und deutscher Staatsangehörigkeit. Am 14. Februar 1930 bestand ich die Reifeprüfung am staatlichen Schillergymnasium zu Münster. Ich studierte darauf sieben Semester Rechtswissenschaft: S.S. 1930 und W.S. 1930/31 in Tübingen, S.S. 1931 in Münster i./W., W.S. 1931/32 in Berlin, S.S. 1932 bis S.S. 1933 in Münster i./W.

Am 12. März 1934 bestand ich beim Oberlandesgericht in Hamm die I. juristische Staatsprüfung und legte am 24. Juni 1937 die mündliche Doktorprüfung ab. — Zur Zeit befinde ich mich als Gerichtsreferendar in der Ausbildung beim Oberlandesgericht in Hamm i./W.